

# Административно право

- Книга втора (процесно право) -

**БОРЧЕ ДАВИТКОВСКИ**

**АНА ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА**

**Издавач:**

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје  
Бул. Гоце Делчев бр. 9, 1000 Скопје  
www.ukim@ukim.edu.mk

**Уредник за издавачка дејност на УКИМ:**

проф. д-р Никола Јанкуловски, ректор

**Автори на публикацијата:**

проф. д-р Борче Давитковски  
проф. д-р Ана Павловска-Данева

**Соработник:**

м-р Константин Битраков

**Рецензенти:**

Проф. д-р Добросав Миловановиќ, Правен факултет при Универзитетот во Белград  
Проф. д-р Зоран Лончар, Правен факултет при Универзитетот во Нови Сад

**Лектура на македонски јазик:**

Оливера Павловска

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.077.2/.3(075.8)

347.998.85(075.8)

ДАВИТКОВСКИ, Борче

Административно право. Кн. 2 : (процесно право) / Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева. - Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2020

Начин на пристап (URL): [http://www.ukim.edu.mk/mk\\_content.php?meni=53](http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53)

&glavno=41. - Текст во PDF формат, содржи 121 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. -

Опис на изворот на ден 13.02.2020. -

Библиографија: стр. 120-121

ISBN 978-9989-43-444-0

1. Павловска-Данева, Ана [автор]

а) Административно право - Процесно право - Високошколски учебници б) Управна постапка -

Високошколски учебници в) Управно судство - Високошколски учебници COBISS.MK-ID

112205578



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“  
Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје



Борче Давитковски

Ана Павловска-Данева

# АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО – Книга втора (процесно право) –

Скопје, 2020

<b>ГЛАВА I - АДМИНИСТРАТИВНА ПОСТАПКА</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Поим на административна постапка</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Видови административни постапки</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Значење и досег на Законот за општа управна постапка</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Основни принципи (начела) на управната постапка</b> .....	<b>11</b>
4.1. Принцип на законитост.....	12
4.2. Принцип на пропорционалност .....	14
4.3. Принцип на економичност и ефикасност во постапката .....	15
4.4. Принцип на еднаквост, непристрасност и објективност .....	16
4.5. Принцип на сервисна ориентација на јавните органи .....	17
4.6. Принцип на утврдување на материјална вистина .....	17
4.7. Принцип на сослушување на странките.....	19
4.8. Принцип на слободна оцена на доказите.....	20
4.9. Принцип на делегирање на надлежноста за решавање .....	21
4.10. Принцип на правна заштита.....	22
4.11. Принцип на двостепеност .....	23
4.12. Принцип на конечност.....	24
4.13. Принцип на правосилност.....	24
4.14. Принцип на активна помош на странката.....	25
<b>5. Останати начела во управната постапка</b> .....	<b>26</b>
5.1. Официјално и приватно начело .....	26
5.2. Инквизиционо и диспозитивно начело .....	26
5.3. Начело на усност и писменост .....	27
5.4. Начело на посредност и непосредност .....	27
5.5. Начело на јавност.....	28
5.6. Начело на концентрација.....	28
<b>6. Надлежност во административната постапка</b> .....	<b>28</b>
6.1. Изземање во управна постапка .....	30
<b>7. Странки во управната постапка</b> .....	<b>31</b>
<b>8. Комуникација помеѓу јавните органи и странките</b> .....	<b>33</b>
<b>9. Рокови</b> .....	<b>37</b>
9.1. Враќање во поранешна состојба.....	38
<b>10. Првостепена постапка</b> .....	<b>40</b>
10.1. Поведување на постапката.....	40
10.2. Постапка до донесување на решение (испитна постапка).....	41
10.2.1. Скратена испитна постапка .....	42
10.2.2. Посебна испитна постапка .....	43
10.2.3. Претходно (прејудициелно) прашање .....	43
10.3. Усна расправа .....	44
10.4. Докажување .....	45
11.1. Видови решенија .....	51
<b>12. Управен договор</b> .....	<b>54</b>
<b>13. Реални акти</b> .....	<b>56</b>
<b>14. Услуги од општ интерес</b> .....	<b>56</b>
<b>15. Правна заштита</b> .....	<b>56</b>
15.1. Жалба .....	57
15.1.1. Работа на првостепениот орган по жалба .....	58
15.1.2. Работа на второстепениот орган по жалба.....	59
15.1.3. Жалба против решение донесено по молчење на администрацијата .....	61
15.1.4. Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен .....	61
<b>16. Управен приговор</b> .....	<b>63</b>
<b>17. Вонредни правни лекови</b> .....	<b>63</b>
17.1 Повторување (обнова) на постапка .....	63
17.2. Менување и поништување на решение во врска со управен спор.....	64
17.3. Укинување и менување на правосилен управен акт со согласност или по барање на странката.....	65
17.4. Вонредно укинување на решение .....	66
17.5. Огласување на решение за ништовно .....	67
<b>18. Правни последици од поништување и од укинување на решение</b> .....	<b>67</b>

<b>ГЛАВА II – УПРАВЕН СПОР (УПРАВНО-СУДСКА КОНТРОЛА)</b> .....	<b>69</b>
<b>1. Историски развојот на управниот спор</b> .....	<b>69</b>
1.1. <i>Континентално-европскиот систем</i> .....	70
1.2. <i>Англо-саксонски систем</i> .....	72
1.3. <i>Видови судска контрола врз административните акти во Македонија</i> .....	74
<b>2. Поим на управен спор</b> .....	<b>75</b>
<b>3. Предмет на управен спор</b> .....	<b>76</b>
3.1. <i>Предмет на управен спор според Законот за управни спорови од 1997 година и Законот за управни спорови од 2006 година</i> .....	77
3.2. <i>Предмет на управен спор според Законот за управни спорови од 2019 година</i> .....	78
<b>4. Видови управни спорови</b> .....	<b>82</b>
4.1. <i>Објективни и субјективни управни спорови</i> .....	83
4.2. <i>Спор на законитост и спор на полна јурисдикција</i> .....	84
4.2.1. <i>Управен спор за законитоста на управниот акт</i> .....	84
4.2.2. <i>Управен спор на полна јурисдикција</i> .....	84
4.3. <i>Претходни и дополнителни управни спорови</i> .....	85
<b>5. Надлежност во управен спор</b> .....	<b>85</b>
<b>6. Начело на управниот спор</b> .....	<b>86</b>
6.1. <i>Начело на законитост</i> .....	87
6.2. <i>Начело на сослушување на странките и начело на усна расправа</i> .....	87
6.3. <i>Начело на контрадикторност, начело на пропорционалност и начело на ефикасност</i> .....	89
6.4. <i>Обврска за соработка со судот</i> .....	90
<b>7. Странки во управниот спор</b> .....	<b>91</b>
7.1. <i>Тужител во управниот спор</i> .....	91
7.2. <i>Тужена страна во управниот спор</i> .....	92
7.3. <i>Заинтересирано лице во управниот спор</i> .....	93
<b>8. Повеедување на управен спор</b> .....	<b>93</b>
8.1. <i>Тужба во управниот спор</i> .....	93
8.1.1. <i>Содржина на тужбата</i> .....	94
8.1.2. <i>Рок за поднесување на тужба</i> .....	94
8.1.3. <i>Дејство на тужбата</i> .....	95
8.2. <i>Причини заради кои управниот акт може да се побива</i> .....	95
8.3. <i>Овластувања на доносителот на управниот акт во текот на судската постапка</i> .....	96
8.3.1. <i>Извршување на управниот акт</i> .....	96
8.3.2. <i>Менување и ставање вон сила на управниот акт</i> .....	96
<b>9. Фази во управно-судската постапка</b> .....	<b>97</b>
9.1. <i>Претходна постапка во управниот спор</i> .....	97
9.2. <i>Редовна постапка во управниот спор</i> .....	98
9.2.1. <i>Усна расправа</i> .....	98
<b>10. Други значајни поими во управниот спор</b> .....	<b>99</b>
10.1. <i>Претходно (прејудцијелно) прашање</i> .....	99
10.2. <i>Враќање во поранешната состојба</i> .....	100
<b>11. Судски одлуки во управниот спор</b> .....	<b>100</b>
11.1. <i>Судски решенија</i> .....	101
11.2. <i>Судски пресуди</i> .....	101
11.2.1. <i>Форма и содржина на пресудите во управниот спор</i> .....	102
11.2.2. <i>Видови на судски пресуди во управниот спор</i> .....	103
11.2.3. <i>Задолжителност на судските пресуди во управниот спор</i> .....	104
<b>12. Правни лекови во управен спор</b> .....	<b>105</b>
12.1. <i>Жалба</i> .....	105
12.1.1. <i>Историски контекст – уредување на жалбата во управен спор во минатото</i> .....	105
12.1.2. <i>Жалбата според Законот за управни спорови од 2019 година</i> .....	107
12.2. <i>Повторување (обнова) на управно-судската постапка</i> .....	108
<b>ГЛАВА III – ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА</b> .....	<b>111</b>
<b>1. Прекршочна постапка</b> .....	<b>111</b>
1.1. <i>Поим на прекршок, поделба на судски и административни прекршоци и прекршочни санкции</i> ..	111
<b>2. Поим на прекршочна постапка и надлежни органи за нејзино спроведување</b> .....	<b>115</b>
2.1. <i>Првостепена постапка пред прекршочен орган</i> .....	115
<b>3. Второстепена прекршочна постапка - судска заштита</b> .....	<b>117</b>
<b>Библиографија</b> .....	<b>120</b>



## ГЛАВА I - УПРАВНА ПОСТАПКА

### 1. Поим на управна постапка<sup>1</sup>

Управната постапка претставува правна форма, односно правна процедура преку која се врши реализација на материјалните прописи од областа на административно-правната материја.

**Прописите за управна постапка содржат правила со кои се регулираат:**

- 1. надлежноста,**
- 2. формата и текот на дејствијата во постапката и**
- 3. видот и содржината на актите кои се донесуваат како резултат на тие дејствија од страна на јавните органи.**

**Јавни органи се сите државни органи, установите и организациите кои вршат јавни овластувања.**

**Станува збор за формални правила на однесување кои се разликуваат од материјалниот закон**

Постоењето на судските постапки има долга традиција и преку нив се овозможува реализација на материјално-кривичното право, граѓанското право и другите правни области. Овие постапки не го исклучуваат постоењето на административната постапка која датира од почетокот на XX веј и со која се обезбедува примена на материјалните прописи од областа на административната материја.

Постојат автори кои сметаат дека процедурата може да биде само судска, затоа што авторитетот на судските институции им дава на судските акти и на судската процедура посебен белег, тежина и почитување од страна на сите субјекти во правниот промет. Сепак, од нејзиното воведување (за прв пат е воведена во Австрија во 1925 година) па се до денес, управната постапка го оправда авторитетот на постапувањето во законската реализација на материјалните административни прописи од страна на сите субјекти кои го чинат тоа, како и на оние на кои таа се однесува.

Што претставува управната постапка? Дефинициите на разните автори повеќе или помалку се слични и може слободно да се рече дека за разлика од определувањето на поимот „управен предмет“, „административно право“ и слично, во определувањето на поимот административна постапка не постојат такви спорни прашања. Така, според еминентниот професор Никола Стјепановиќ: „Управната постапка ја сочинуваат сите оние правни правила кои ја регулираат надлежноста, надворешниот ред на дејствата, формите на дејствата и актите донесени од страна на државната или друга јавна администрација при решавањето за правата и обврските на граѓаните и организациите, кои произлегуваат од материјално-правните прописи во поедини области на администрацијата“.

Идентична дефиниција на поимот управна постапка утврдува и професорот Мустафа Камариќ, а Јефтиќ и Шрамек истакнуваат дека „со правилата на административната постапка пред се се регулираат прашањата за надлежноста, а потоа

<sup>1</sup> Бидејќи станува збор за анализа и дескрипција на законски одредби, во натамошниот текст ќе се користи и законската терминологија – управа/управен/управни, наспроти термините администрација/административен/административни кои се употребувани во теоријата и во првиот дел од учебникот „Административно право – прв дел (материјално право)“. Оваа забелешка се однесува на целиот текст до крајот на учебникот во кој се врши приказ на македонските законски решенија.

се определуваат сите дејства кои во постапката треба да се извршат, како и формата, текот и редот на тие дејства, обликот и содржината на актите кои се донесуваат врз основа на постапката, редовните и вонредните правни средства и најпосле извршувањето на решението“.

Интересно е и определувањето на поимот управната постапка од страна на професорот Атанас Атанасовски, кој истакнува: „Управната постапка ги опфаќа сите оние правни прописи по кои постапуваат органите на државната администрација и други овластени органи кога тие ги применуваат материјалните прописи од разни административни области на конкретни случаи. При непосредна примена на тие прописи на конкретни случаи овластените органи решаваат за правата и обврските на поединци и правни лица и на други странки и за тоа донесуваат конкретни решенија“. И, уште додава: „Во управната постапка се дадени правилата според кои општите прописи ќе се применуваат на конкретни случаи и притоа тие прописи правилно да бидат применети и да се донесе законито и објективно решение.“

Основоположникот на административното право во Република Македонија<sup>2</sup> како дел од поранешната федерација СФРЈ, професорот Александар Христов не дава директна дефиниција на поимот административна постапка, но мошне аргументирано, опширно и описно ја објаснува во нејзините модалитети.

Во наведувањето на определувањата на поимот управна постапка од разни автори можеме да одиме во недоглед, а сепак тоа да е нерационално, бидејќи не постојат суштински спорни прашања во неговото толкување. Речиси сите автори се согласуваат дека:

Управната постапка претставува збир на правни правила со кои се утврдува начинот на постапувањето (процес-процедура) при решавањето на административно-правните предмети од страна на сите овластени органи, организации, институции и заедници и се обезбедува материјална и формална законитост на решенијата, од една страна. а се штитат правата и интересите на граѓаните и на другите субјекти, како и јавниот интерес, од друга страна. Според тоа, управната постапка претставува прецизна правна форма, односно строга правна процедура преку која се обезбедува и врши реализација на материјалните прописи од областа на административно-правната материја со цел да се донесе законито и објективно решение, со кое се решава за правата, обврските и интересите на граѓаните, правните лица и други субјекти во управно-правните односи.

Во македонскиот Закон за општата управна постапка (ЗОУП) од 2015 година во членот 1 дефинирана е управната постапка.

#### Член 1

##### Предмет на законот

Со овој закон се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.

#### Член 2

##### Примена на законот

(1) Овој закон се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги.

<sup>2</sup> Во овој учебник можат да се сретнат називите „Република Македонија“ и „Република Северна Македонија“ зависно од тоа дали станува збор за периодот пред или после стапувањето на сила на Амандманот XXXIII од Уставот на Република Македонија (Службен весник на РМ бр. 6/2019).





Според поимникот на ЗОУП, за **јавни органи** се сметаат министерствата, органите на државната управа, организации утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје. **Даватели на услуга**, пак, претставуваат сите правни лица кои врз основа на закон се овластени да даваат јавни услуги или услуги од општ интерес.

## 2. Видови административни постапки

Постојат два вида административни постапки: општа управна постапка, како заокружен теоретски и законодавен систем на општозадолжителни правни правила за сите оние кои решаваат административни предмети и посебни административни постапки регулирани со посебни закони за одделни административни материи. Тие посебни закони со кои се уредуваат посебните управни постапки можат да бидат процесни закони, како на пример Законот за даночна постапка и сл., но може да се и материјални закони кои содржат одредени процесни норми кои отстапуваат од одредени општи правила на Законот за општата управна постапка: Законот за инспекциски надзор, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за минерални сировини, Законот за спречување корупција и судир на интереси и голем број други закони. Сепак, во ваквите ситуации оние процесни дејствија кои не се уредени со посебниот закон и за кои не се утврдени посебни процесни правила, се уредуваат со општите одредби од ЗОУП.

Поделбата на општа управна постапка и посебни постапки ја разликува и самиот Закон за општа управна постапка кој го утврдува општиот карактер на административната постапка и во кој се истакнува дека со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од ЗОУП, но доколку не се во спротивност со основните начела и целта на ЗОУП и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со ЗОУП.

### Видови административни постапки:

-  **Општа управна постапка – правила кои се заеднички за постапувањето и работата на најголем број јавни органи**
-  **Посебни управни постапки – правила со кои се регулираат надлежноста, формата на дејствијата и актите само за одредени органи и за одредени области доколку не се во спротивност со основните начела и целта на ЗОУП и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со ЗОУП**

### **Lex specialis derogat lex generalis – супсидиерна примена на ЗОУП**

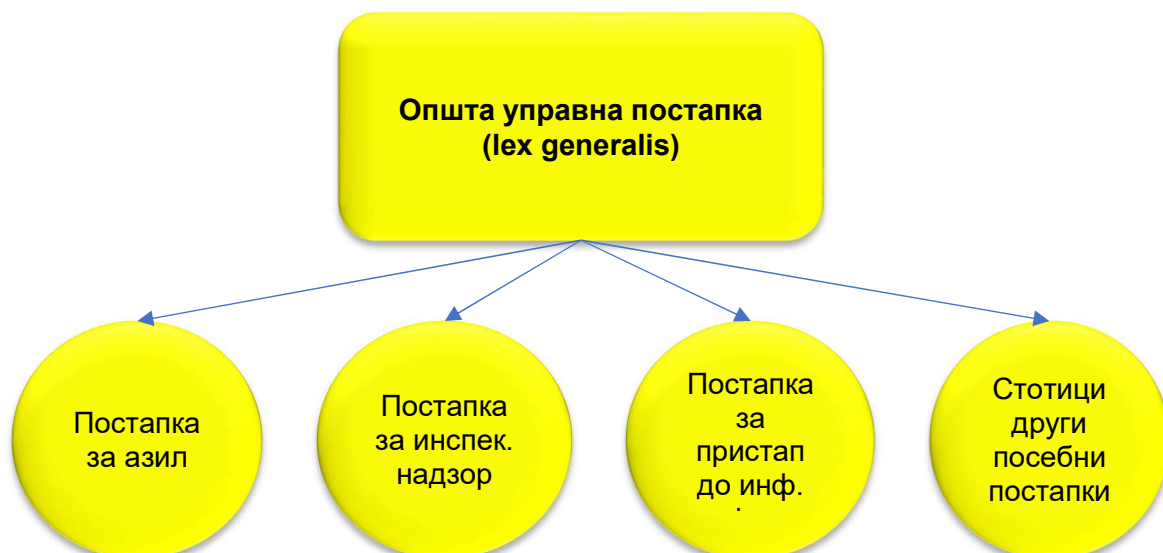
Поимот, карактерот и досегот на општата административна постапка, односно на посебните административни постапки, како и нивниот заемен однос, заслужуваат посебно внимание и разјаснување. Во самиот назив на Законот за општа управна постапка, како и во законскиот текст утврдено е дека станува збор за закон (кодекс) со кој се регулираат правилата на општата административна постапка кои можат поединечно да се применуваат во работата на сите надлежни органи, организации и даватели на јавни услуги во сите или барем во најголем број административни (или управни - согласно законската терминологија) материи. Тоа значи дека општата управна постапка се применува во целост во работата по сите административни материи, освен во оние за кои е пропишана посебна административна постапка или процедура, а и во нив во однос на сите прашања на постапката кои не се регулирани со посебни постапки. Сепак, посебните

правила утврдени во посебните закони не смее да бидат во спротивност со основните начела на општата управна постапка и на целта на ЗОУП и со нив не смее да се намали заштитата на правата и правните интереси на странките која е гарантирана во ЗОУП.

Општата административна постапка има унифицирачка функција која обезбедува единственост во постапувањето (иако секој случај во решавањето е случај за себе). Нејзиниот обединувачки карактер на се она што е општо, начелно и заедничко на процесен план за сите административни материи овозможува таа да се применува кај сите или во најголем број административни области. Сепак, идеалот на административната постапка останува само идеал и затоа не може и не е ниту оправдано нејзиното исклучително применување да се протегне на сите административни области. Имено, општата административна постапка не ги исцрпува сите правила од административната постапка, па во одделни административни области поради нивната специфичност (посебност) се изградувале и се изградуваат и сега посебни процесни правила кои се поинаку регулирани одошто е тоа случај во ЗОУП. Во такви случаи, кога природата на административната материја бара одделни прашања од постапката да бидат поинаку регулирани (решени), тогаш се вршат отстапувања од правилата на општата административна постапка и тие посебни и поинакви правила од постапката претставуваат посебни административни постапки.


Посебните административни постапки во прилична мерка се разликуваат од општата административна постапка. Тие (исклучок претставуваат можеби само прекршочната и даночната постапка) не претставуваат посебен заокружен процесен систем на правила, туку содржат само еден мал број на правила кои можат да бидат регулирани во само еден или во неколку членови во материјалните прописи во кои се изнесени посебностите што ги разликуваат од општата административна постапка.

Значи, посебната постапка ја исклучува примената на општата постапка, а општата ги дополнува правилата на посебната постапка. Ако нема посебна постапка, задолжително и во целост се применуваат одредбите на општата административна постапка содржани во ЗОУП. Според тоа, да заклучиме, во случај кога постојат правила на посебна административна постапка во посебна административна област, нивната примена е примарна, а правилата на ЗОУП имаат дополнителен, супсидиерен карактер во однос на процесните институции кои се од општ и задолжителен карактер а не се поинаку регулирани во правилата на посебната административна постапка.



---

Ограничувањето за примената на посебниот закон или со други зборови, ограничувањето на општата максима *lex specialis derogat lex generalis* во насока на забрана на пропишување на процесни норми кои ќе им противречат на општите начела на општата управна постапка и на целта на ЗОУП, како и забраната да се намали заштитата на правата и правните интереси на странката загарантирана со ЗОУП е новина од понов датум во македонскиот правен систем. Имено, тоа е нова одредба во ЗОУП од 2015 година. Дотогаш, вакво ограничување не постоеше и со посебните закони можеше да се уредат одредени административни прашања сосема спротивно од начинот на којшто ги уредува општата управна постапка. Ваквото правило е вообичаено за сите држави, но кај нас, последните години се случи речиси комплетна дерогација на голем број одредби на општата управна постапка преку поинакво уредување на одредени административни материи со посебните закони. Тоа во практиката резултираше со правна невоедначеност, а најпосле и со правна несигурност за граѓаните. Затоа, последниот ЗОУП од 2015 година забрани негово дерогирање во одредени прашања, со цел да ја заштити позицијата на странката наспроти органот ој ја води постапката.

-  Прашање за размислување: Во случај на спротивставеност на одредби од посебен закон со некое од општите начела на ЗОУП, која закон ќе се примени?

### **3. Значење и досег на Законот за општа управна постапка**

Генерално зборувајќи, со утврдената политика во Собранието и Владата се регулираат општествени, економски, културни, социјални и други односи изразени во материјалните закони и прописи, а органите на државната администрација и другите овластени органи, организации и заедници се должни да ги извршуваат, да ги оживотворуваат и непосредно да ги применуваат на конкретни правни ситуации и односи. Оваа дејност се нарекува решавање во административни работи, а пак правно се изразува преку примената на општите административно-правни материјални норми на конкретни ситуации и односи, при што за граѓаните, за правните лица и другите субјекти се создаваат административно-правни односи со кои се одлучува за нивните со закон угврдени права, обврски и интереси - сето тоа содржано во задолжителен конкретен административен акт, односно решение.

Со Законот за општа управна постапка вршењето на оваа значајна дејност и во такви огромни практични размери не се остава на слободната оценка и на волјата на јавните органи, туку нејзиното извршување формално-правно се регулира со ЗОУП, при што сите надлежни органи за решавање во административни предмети се обврзуваат на законска процедура во утврдувањето на материјалната вистина, како и на доследна примена на една комплетна низа на административно-процесни институти кои гарантираат материјална и формалка законитост во постапката на донесувањето на решението.

Погрешно би било да се смета дека ЗОУП врши само ограничувачка функција врз доносителите на решенијата во управната постапка. Напротив, тој им овозможува и слобода во решавањето (слободна оценка на доказите, самостојност во решавањето и друго), со што управната постапка не се сведува на крут и штетен формализам. Целта на севкупното водење на управната постапка е да се утврди материјалната вистина и притоа да се заштитат правата и правните интереси на странката.

Според тоа, ЗОУП овозможува правно ограничување и во сферата на непосредно извршување на законите и другите прописи во решавањето на конкретни административни предмети; ги заштитува правата и правните интереси на странките во управната постапка и го заштитува јавниот интерес утврден со закон. Оваа севкупна заштита наоѓа адекватен сублимиран правно-формален израз во Законот за општа управна постапка со мошне успешна разработка на процесните институти засновани

врз општоприфатени начела кои произлегуваат од хуманизмот и законитоста како врвни принципи на општествениот и правниот поредок. Заедно со Законот за управните спорови, Законот за општата управна постапка обезбедува целосен заштитен механизам на сите субјекти во општеството за чии права и обврски решава државната администрација заедно со други овластени органи, организации, институции, со еден збор – јавни органи, со што нивната дејност, во овој мошне чувствителен домен, ја подведува под начелото на законитост.

Законот за општа управна постапка е донесен на 22 јули 2015 година, а неговата примена имаше одложно дејство од една година (со исклучок на некои одредби кои почнаа да се применуваат после шест месеци од неговото објавување во Службен весник).

ЗОУП се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги. Според поимникот на ЗОУП поимот „**управно дејствие**“ опфаќа донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон. „**Управни работи**“ претставуваат сите акти и дејствија преку кои се изразуваат или извршуваат надлежностите на јавните органи, а со кои се решава или влијае на правата, обврските или правните интереси на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа која што е одредена како управна со посебен закон. „**управен акт**“ е поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други.

ЗОУП содржи одредби и за управните договори како двостарни акти кои ги склучуваат јавните органи. Оттука, дефиницијата за управни договори во ЗОУП гласи: „**управен договор**“ е договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон. Покрај овие управни работи и реалните акти се опфатени со ЗОУП: „**реален акт**“ е акт или дејствие на јавниот орган што не е управен акт или управен договор, што може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија. На крајот „**услуги од општ интерес**“ се услуги кои на граѓаните им ги даваат правните лица врз основа на јавно овластување издадено од јавен орган.

#### 4. Основни принципи (начела) на управната постапка

Принципите во управната постапка претставуваат основни правила односно, директиви, насоки, мисли, водилки, патокази, постулати за работи насочени кон одредена цел. Целта, пак, на управната постапка е да се донесе законито решение и во материјална и во формална смисла, за да се обезбеди остварувањето и заштитата на правата, обврските и правните интереси на сите субјекти кои учествуваат во постапката.

За да се оствари целта на управната постапка, законодавецот ги утврдува основните правила, односно основните принципи на управната постапка во втората глава на Законот за општа управна постапка. Тоа се следниве начела: начело на законитост; начело на пропорционалност; начело на ефикасност и економичност на постапката; начело на еднаквост, непристрасност и објективност, начело на сервисна ориентација на јавните органи, начело на утврдување на материјалната вистина; начело на сослушување на странките; начело на слободна оценка на доказите; начело на делегирање на надлежноста за решавање; начело на правна заштита.

<b>Основни начела според ЗОУП:</b>
------------------------------------

- ✚ Законитост
- ✚ Пропорционалност
- ✚ Ефикасност и економичност на постапката
- ✚ Еднаквост, непристрасност и објективност
- ✚ Сервисна ориентација на јавните органи
- ✚ Материјална вистина
- ✚ Сослушување на странки
- ✚ Слободна оцена на доказите
- ✚ Делегирање на надлежноста за решавање
- ✚ Правна заштита

Покрај основните начела во управната постапка се познати и некои други начела кои го немаат атрибутот „основни“, но кои се од особено значење за управната постапка и кои имплицитно произлегуваат од Законот за општа управна постапка. Тоа се следниве начела: официјално и приватно начело; инквизиционо и диспозитивно начело; начело на усност и писменост; начело на посредност и непосредност; начело на јавност и начело на концентрација.

Правното значење на основните начела на управната постапка се состои и во тоа што тие се протегаат и на посебните управни постапки. При што во пропишувањето на правилата на посебните управни постапки не смее да се отстапува од нив, односно тие се земаат предвид и при решавањето според правилата на посебните управни постапки.

Основните начела на управната постапка претставуваат основни нитки на кои се надоврзуваат сите управно-процесни одредби на ЗОУП (пак пошироко во рамките на одредбите за посебните управни постапки) во единствена органска целина на управно-процесното решавање со единствена цел: да се обезбеди правилно и законито постапување и решавање на конкретни управни предмети. Непочитувањето на одредбите на основните начела на управната постапка доведува до битни повреди на управната постапка, при што таквите решенија во механизмот на правните лекови лесно се оспоруваат без оглед на тоа дали тие повреди биле од влијание врз донесувањето на решението.

#### **4.1. Принцип на законитост**

Принципот на законитост претставува основно начело на управната постапка, но има и пошироко уставно-правно значење како стожер на правниот поредок. Неговата задолжителност се изразува во општата обврска на сите и на секого во донесувањето на правните акти и во преземањето на материјалните дејства (последната дејност според терминологијата на ЗОУП се нарекува издавање реални акти) да се придржуваат кон законите и прописите засновани на закон.

Во теоријата и во практиката се познати два основни вида во кои се манифестира реализацијата на принципот на законитост - формална и материјална законитост.

Општо земено, под **формална** законитост се подразбира обврската на овластените лица во јавните органи при донесувањето на правните акти (решенија) и при преземањето на материјалните дејства (издавањето реални акти) да ја почитуваат однапред со закон определената процедура и да обезбедат соодветно пропишана форма.

**Материјалната** законитост, пак, се изразува во обврската на овластените лица во јавните органи при донесувањето на правните акти (решенија) и преземањето на материјалните дејства (издавањето реални акти) да водат сметка содржината на нивните акти, односно на нивните дејствија да биде во согласност со законот.

---

A contrario на изложеното, во случај на непочитување на формалната или на материјалната законитост доаѓа до формална и материјална незаконитост, кои во зависност од тежината на незаконитоста доведуваат до можност по пат на правни лекови да се укинат односно да се поништат таквите акти и дејства.

За управната постапка начелото на законитост е основно начело кое има примарно значење. Според формулацијата на ЗОУП начелото на законитост во рамките на управната постапка ја изразува својата суштина во три насоки (обврски), и тоа:

Прво, јавните органи кои постапуваат во управни работи се должни да решаваат врз основа на законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија..

Второ, јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засноваат на иста или слична фактичка состојба. Со други зборови, во ЗОУП за прв пат се воведува на некој начин управната практика како извор на правото, како начин, насока, водилка за јавните органи во решавањето на предметите. Имено, практиката на работење на јавните органи при одлучување на управни работи покажува дека нивната работа е невоедначена, односно за исти или слични прашања еден орган носи различни одлуки. Оттука, законодавецот ги обврзува јавните органи, преку воведување на нова одредба, дека треба да внимаваат на своето претходно одлучување, да се грижат за правната сигурност на граѓаните така што ќе обезбедат примена на законите на еднаков начин врз управни работи со иста или слична фактичка состојба..

Трето, одредбите на ЗОУП важат и за случаите во кои органот е овластен во управните работи да решава по слободна оценка.

Правното значење на начелото на законитост во управната постапка изразено во споменатите три насоки ја наметнува потребата од нивно поконкретно елаборирање.

Од првата обврска (иако таа е дадена доста начелно) произлегува двојна суштина на начелото на законитост во управната постапка. И тоа, обврската за доследна примена на материјално-правните прописи, но исто така и обврската за примена на формално-правните прописи. Законитоста во материјално-правна смисла во управната постапка се изразува во должноста за правилна примена на материјалните прописи (закони, други прописи на државни органи, општи акти) со кои се утврдени однапред правата, обврските или правните интереси на поединците, правните лица или други странки, но, исто така, и условите кои треба да бидат исполнети за тие да можат да се реализираат. Материјалниот аспект на начелото на законитоста во управната постапка обезбедува таква реализација при што во секој конкретен случај се наоѓа и применува оној материјално-правеи пропис кој одговара на утврдената фактичка положба.

Формално-правниот аспект на начелото на законитост во управната постапка се однесува на законитоста во спроведувањето на постапката. Правилата за спроведување на управната постапка се утврдени во ЗОУП и во нив е утврдена обврската на сите субјекти што решаваат управни работи целосно да ги применуваат заради обезбедување правна сигурност и заштита на странките за чии права, обврски или правни интереси се решава во управната постапка. Тие правила се однесуваат на начинот и на формата на вршењето на дејствата и на донесувањето на актите од поведувањето на постапката па се до фазата на извршувањето на решението вклучувајќи ги сите стадиуми на постапката. На пример, стварна и месна надлежност, начин и форма на донесување на решението, постапка по редовните и по вонредните правни лекови, постапка на извршување на решението и друго, односно севкупниот процес на управната постапка.

Посебно прашање кое заслужува внимание во врска со начелото на законитост во управната постапка е изричната обврска за задолжителна примена на начелото на законитост и во постапката за донесување на т.н. дискрециони решенија, односно решенија донесени по слободна оценка. Одредбите на ЗОУП се задолжителни и за органите овластени да решаваат по слободна оценка, па нивните решенија треба да бидат

---

донесени во рамките на овластувањата и во согласност со целта за која овластувањето е дадено. Органот кој според материјалниот пропис е овластен да решава по слободна оценка има право помеѓу повеќе можни ситуации да ја избере онаа која ја смета за најцелисходна, но при донесувањето на решението во конкретна управна работа е должен да се придржува кон одредбите на управната постапка. И во овие случаи органот е должен целата управна постапка да ја спроведе на начин предвиден во ЗОУП. Притоа, особено е нагласено, во образложението на решението кое се донесува врз основа на слободна оценка мора да се наведе прописот кој таквото овластување го дава и да се изложат причините од кои органот се раководел при донесувањето на решението.

Очигледна е намерата на законодавецот и во оваа сфера на слободна дискреција да ги обврзе донесителите на решенијата и на дел во кој тие ќе бидат врзани на законот, за да ја намали нивната арбитражност во чувствителниот домен на одлучувањето за правата, обврските или правните интереси во управната постапка.

#### **4.2. Принцип на пропорционалност**

Јавниот орган што ја води постапката е должен да и овозможи на странката да ги оствари и заштити своите права и правни интереси, но јавниот орган не може да ја олеснува положбата на странката наспроти другите учесници во постапката ниту на штета на јавниот интерес, и обратно, не смее и да ја отежнува положбата на странката во управната постапка повеќе отколку што е тоа потребно за да го заштити јавниот интерес. Од една страна, тој е должен да и овозможи на странката користење, остварување и заштита на најзините права (формално-правни и материјално-правни), па во таа смисла би било спротивно на ова начело ако органот и прави тешкотии на странката. На пример, ако врши дејства од постапката што во случајот не се потребни, ако без потреба ја оддолжува постапката или ако на странката и признава помали права или определува потешки обврски отколку што тоа произлегува од самиот материјален пропис.

Во исто време законот го задолжува органот што ја води управната постапка да не оди во друга крајност, односно да не ги пречекори своите овластувања, па на странката да и признава поголеми права отколку што и припаѓаат, односно да и определува помали обврски отколку што странката треба да ги поднесува. Органот треба да води сметка со признавањето на право на една странка да не им наштети на правата и интересите на другите учесници во постапката, ниту пак со тоа да му наштети на јавниот интерес.

Накучо, органите се должни при водењето и при решавањето во управната постапка на странките да им овозможат што полесно да ги заштитат и да ги остварат своите права водејќи притоа сметка остварувањето на нивните права да не биде на штета на правата на други лица ниту пак во спротивност на со закон утврдениот јавен интерес.

Во врска со заштита на со закон утврдениот јавен интерес потребни се одредени разјаснувања и напомени. Имено, во управната постапка за разлика од кривичната постапка не постои некој посебен орган кој би водел исклучиво грижа за заштита на јавниот интерес, како што е тоа случај со јавниот обвинител во кривичната постапка. Затоа и самиот јавен орган што ја води управната постапка е должен да се грижи за јавниот интерес и да внимава, по службена должност, остварувањето на правата на странките да не дојде во спротивност со јавниот интерес.

Во рамките на начелото на пропорционалност, утврдено е и тоа дека кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, јавниот орган е должен да ги примени оние управни дејствија кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон. Понекогаш, јавниот орган мора да утврди обврска за странката, таа мора да биде иста, еднаква за сите странки кои се наоѓаат во иста односно еднаква фактичка состојба. Обврската што јавниот орган ја наложува по спроведена управна постапка е утврдена во материјален пропис



(закон) и затоа таа не може и не смее да биде различна за различни странки. Но, начинот кој ќе биде утврден во решението за извршување на таа обврска зависи од случај до случај, зависи од конкретните околности на секој случај. Во овие ситуации, јавниот орган кој ја изрекува обврската мора да внимава и да и овозможи на странката, таа да ја изврши обврската на начин кој е најповолен за неа. На пример, плаќање на рати ако тоа го дозволуваат конкретните околности, или утврдување на максимален рок за извршување на обврската, или итбо постапување во конкретен случај заради потребите и интересите на странката, или одмерување на пониската санкција (глоба) во рамките на законските граници (во прекршочните постапки, изрекување опомена кога е тоа возможно и дозволиво и сл. Во ваквите случаи доаѓа до израз самостојноста на службените лица во одлучувањето, нивното искуство, нивната вештина да го толкуваат законот и правилно да го применат, такашто целта на законот ќе биде исполнета, без притоа да го повредат, но исто така без прекумерно или непотребно да и ја отежнат состојбата на странката.

#### **4.3. Принцип на економичност и ефикасност во постапката**

Ова начело подразбира максимално остварување на поставените цели на одредена активност, и тоа со минимален трошок на човечки и материјални ресурси. Ако пак тоа го пренесеме на теренот на јавната администрација, доследната примена на ова начело ќе означува успешно остварување на управните работи со минимален трошок на човечки активности и на материјални средства. Од аспект пак, на водење на управната постапка, начелото на економичност и ефикасност означува брзо, успешно и квалитетно решавање на управните работи кога се решава за правата и интересите на граѓаните, на правните лица и на другите субјекти.

Со воведувањето на ова начелото законодавецот сакал да ја надмине воспоставената практика на индолентниот однос на администрацијата и на другите органи кон остварувањето на правата и интересите на граѓаните и на други странки во управната постапка ворешавањето управни работи. Се разбира, со една ваква начелна одредба неефикасноста не може да се надмине, туку принципот на ефикасност треба да биде во цврста спрега со остварувањето на сите основни принципи во управната постапка, односно управната постапка да се спроведува без одолжување и што побргу, но со максимално почитување на сите други основни принципи.

Во ЗОУП во таа смисла се содржани одредби преку кои се овозможува подоследно спроведување и остварување на овој принцип во управно-правната практика. Така, утврдена е должност на надлежниот орган да го реши предметот во точно определен рок, кој изнесува 30 дена, а доколку тоа не е забрането со закон, за сложените предмети тој рок може да се продолжи до најмногу до 60 дена.

Член 93, ст. 1 од ЗОУП: Управната постапка во прв степен, поведена по барање, освен кога е поинаку предвидено со закон, се завршува во најкус можен рок, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на нејзиното поведување.



Член 94, ст. 1 од ЗОУП: Освен кога е изречно забрането со закон, јавниот орган може да го продолжи рокот од член 93 став (1) од овој закон, ако сложеноста на предметот тоа го оправдува.

Член 94, ст. 2: Продолжувањето е допуштено за периодот што е потребен да се заврши постапката, во зависност од сложеноста на предметот, но не може да биде подолго од 30 дена.

Неопходно е управната постапка да се води бргу, итно и без одлагање и со колку што се може помалку трошоци и губење време за странката и за другите лица што учествуваат во постапката, но така што да се прибави се што е потребно за правилно утврдување на фактичката положба и за донесување на законито и правилно решение.



**Начелото на економичност содржи две начела:**

-  **начело на брзина; имено, органот е должен постапката да ја води бргу без отегање и одолжување; и**
-  **начело на штедење, кое бара постапката да се води со што помалку трошоци и губење време за странката и за другите лица.**

Во брзината и во штедењето треба да се оди до одредена граница и да не се премине рубиконот, што би одело на штета на правилното утврдување на материјалната вистина и законитото решавање на конкретни управни работи. Во таа смисла, во зависност од конкретната потреба во решавањето на предметот, овластеното службено лице доколку има потреба ќе закаже увид на лице место, ќе одреди вештачење, ќе закаже усна расправа и слично. Меѓутоа, во сите оние случаи каде што тоа не е неопходно и кога може да се утврди материјалната вистина и со други поевтини и поекономични доказни средства кои бараат помалку трошоци и помалку губење време, а сепак се постигнува целта на постапката, овластеното службено лице така и ќе постапи. Јасно е дека ваквото потапување не смее да оди на штета на начелото на законитост и на начелото на материјалната вистина.

Понатаму, во тек се бројни истражувачки проекти кои имаат за цел да наметнат критериуми за мерење на перформансите на јавната администрација, што ќе значи во иднина и доследно остварување на начелото на плаќање на јавните службеници според нивниот учинок, воведување на конкуренција во јавниот сектор, односно негово оспособување да биде конкурентен на приватните производители на услугите.

Начелото на економичност и ефикасност најмногу доаѓа до израз во т.н. дигитализација на административните услуги. Станува збор за обид на сите влади колку што е можно поголем број на услуги што администрацијата е должна да им ги пружи на своите граѓани да ги направи достапни по електронски пат, без потреба од физичко присуство на граѓаните и користење на шалтери во административните згради. Такви се е-решенија, е-уверенија, е-потврди и сл. Нашата држава е сеуште на почетен стадиум од овој процес на реформа на администрацијата.

Сите современи напори околу трансформацијата на администрацијата и нејзината рационализација се мотивирани покрај другите цели и од основната и од заедничката цел - зголемување на нејзината ефикасност во вршењето на административните дејности, а особено кога се решаваат управни работи, со што ќе се овозможи зголемена ефикасност во остварувањето на правата и интересите на граѓаните на брз и единствен начин без непотребно одолжување на постапката - а притоа предметот да биде сестрано проучен преку проверка на сите докази и факти, со максимално почитување на начелото на законитост во решавањето.

#### **4.4. Принцип на еднаквост, непристрасност и објективност**

Овие три принципи претставуваат одраз на начелото на забрана на дискриминацијата согласно Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Решавањето или одлучувањето во управната постапка мора да се врши без никакви разлики и дискриминација по однос на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Непристрасноста како критериум за ефикасно и законито решавање на управните предмети е многу важна, особено за постојните услови на работење на јавната администрација. Непристрасноста опфаќа пред се, политичка, односно партиска непристрасност на службените лица при водењето на управните постапки и донесувањето решенија, без оглед на нивната политичка припадност. Остварувањето

---

на овој критериум, речиси сам по себе, води кон објективност во решавањето на управните предмети.

#### **4.5. Принцип на сервисна ориентација на јавните органи**

Ова претставува нов принцип, воведен со Законот за општа управна постапка од 2005 година. Тој означува обврска за органите на управата и другите овластени органи за решавање во управна постапка кога создаваат административно-правни односи и донесуваат решенија дека ќе мораат тоа да го прават во својство на сервис на граѓаните и согласно положбата на човекот и граѓанинот во општеството. Имено, преку ова начело се утврдува дека јавната администрација не е цел сама за себе. Напротив, таа постои заради пружање услуги на граѓаните кои во граѓанското и демократско општество се јавуваат како клиенти на јавната администрација, како корисници на нејзините услуги кои самите ги плаќаат во својство на даночни обврзници. Оттука, јавната администрација е должна да се ослободи од остатоците на бирократските елементи содржани во нејзиното функционирање и при решавањето на управните предмети да ја покаже сета своја ефикасност, респонзивност, достапност за граѓаните и професионалност.

#### **4.6. Принцип на утврдување на материјална вистина**

Принципот на материјалната вистина спаѓа во основните начела во сите современи постапки (процедури) на нашиот правен систем (кривична, парнична, управна и други). Во сите постапки неговата содржина повеќе или помалку е слична и се изразува на приближно еднаков начин. Под принципот на материјалната вистина се подразбира утврдување на вистинската состојба на работите, односно осознавање на полната и стварната (материјална) вистина со утврдување на фактичката состојба - онаква каква таа во стварност постои. За разлика од материјалната вистина постои и формална - процедурална или вештачка вистина која во историската генеза на процедурите не била непозната. Според начелото на формалната вистина за вистинито се сметало и она што ќе се утврди со определени доказни средства и со определен број на такви средства, без оглед на тоа дали така утврдената вистина одговара или не одговара на објективната стварност. На пример, со признавањето на странката во постапката се постигнува формална вистина, па овластеното службено лице не ја утврдува и не ја споредува дадената изјава со објективната стварност (на пример, на странката врз основа на нејзиното признавање и се налагаат обврски).

Современите процедури, па во таа смисла и управната постапка, се залагаат во вистинска смисла на зборот за доследната важност и примена на принципот на материјалната вистина. Во управната постапка најважно за носење на законит акт е правилно да биде утврдена фактичката состојба. Затоа, начелото на утврдување на материјална вистина во ЗОУП е формулирано на следниов начин: „Јавниот орган треба да ги утврди сите факти и околности што се од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка.“ Овластеното службено лице што ја води управната постапка се грижи управниот предмет да биде темелно проучен и претресен и фактичката состојба која служи како основа за донесување на решението да биде потполно разјаснета. Всушност, според начелото на материјалната вистина не е ниту потребно да се утврдуваат сите факти (релевантни и нерелевантни), туку само оние кои се од важност за донесување на законито и правилно решение. Во секој конкретен управен предмет органот ќе мора целосно да ја утврди фактичката положба за да оцени дали во конкретниот случај се исполнети со материјалниот закон предвидените услови за да може на странката да и се признае некое право или правен интерес, односно да и се наложи некоја обврска. Утврдувањето на материјалната вистина претставува една од најсложените управно-правни работи, па затоа од овластените службени лица се бара да го применуваат сето свое стручно знаење и искуство за да ги утврдат правно-релевантните факти. Врз основа на

утврдената вистинска фактичка состојба и на правно-релевантните факти доаѓа и до прецизна и сигурна примена на материјалниот пропис, а со тоа и до законито и правилно решение што претставува основна цел на управната постапка.

Овластеното службено лице во утврдувањето на фактичката состојба е должно да ги прибира, да ги изведува и да ги цени не само оние докази што ги предлагаат странките туку и по службена должност да прибира и да изведува докази за кои смета дека се потребни, а со тоа пак има активна делотворна улога во доказната постапка. Така, ЗОУП утврдува дека јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со посебен закон. Тој од странката може да ги бара само оние податоци или исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои не се води службена евиденција.

Принципот на материјална вистина како основно начело во управната постапка нашол доследна разработка и во низа други одредби од ЗОУП, а посебно и особено во одредбите кои се однесуваат на испитната постапка. Тоа се, на пример, одредбите според кои пред донесувањето на решението на странката мора да ѝ се овозможи да се изјасни за фактите и околностите кои се од важност за донесување на решението; одредбите според кои пред донесувањето на решението ќе се утврдат сите факти и околности што се од значење за решавањето; одредбите според кои службеното лице што ја води постапката може во текот на целата постапка да ја надополнува фактичката состојба и да изведува докази и за оние факти кои порано во постапката не биле изнесени или уште не се утврдени; или, службеното лице што ја води постапката ќе нареди по службена должност изведување на секој доказ ако најде дека тоа е потребно заради разјаснување на работите; исто така, фактичката состојба врз која го засновува своето барање странката е должна да ја изнесе точно, вистинито и определено; во однос на документите како доказно средство ќе се употреби сè што е погодно за утврдување на состојбата на работата и што му одговара на одделен случај, како што се исправи, односно заверена копија на исправата или репродукција на таа копија, сведоци, изјава на странката, вештаци, увид итн.

Според тоа, начелото на материјалната вистина за органот кој ја води управната постапка претставува мошне сложена и сериозна одговорност. Тој мора при водењето на управната постапка да ги испитува и оценува поединечно и заедно сите факти и околности кои се од значење за решавањето на управниот предмет, па врз основа на резултатите на целокупната испитна постапка да донесе законито и правилно решение.

За непочитување и за повреда на принципот на материјалната вистина ЗОУП предвидува одредени санкции. Најнапред, тоа може да се преиспита во жалбено инстанциона постапка, па доколку второстепениот орган утврди дека решението е донесено врз основа на непотполна или погрешно утврдена фактичка состојба, тој ќе го поништи првостепеното решение. И конечните, па дури и правосилните решенија во управната постапка можат да бидат изменети, укинати или поништени ако во повторувањето на управната постапка (обнова на постапката) се утврди дека биле засновани врз неточни или недоволно утврдени факти. Институцијата управен спор исто така дава можност и за судска проверка дали во управната постапка е почитуван принципот на материјалната вистина, па решението може да биде поништено во случај да постојат повреди на овој принцип во решавањето на управниот предмет.

Во управно-правната теорија е застапено гледиштето според кое се можни отстапувања од начелото на материјалната вистина во управни предмети во кои не преовладува јавен интерес и во кои може да се примени диспозиционата максима. Според тоа гледиште од ригорозноста на начелото на материјалната вистина може особено да се отстапи во двостранечки предмети. На органот кој ја води управната постапка во ЗОУП му се дадени извесни овластувања да отстапува од овој принцип само на индиректен начин. Така, во определени случаи и под одредени услови е дозволено управната работа да може да се реши и врз основа на факти и на околности кои не се целосно докажани, туку се

сторени само веројатни. На пример, согласно ЗОУП управната работа може да се реши по скратена постапка непосредно, кога е во прашање преземање на итни мерки во јавен интерес што не можат да се одлагаат, а фактите врз кои треба да биде решението засновано се утврдени или барем сторени веројатни.

Во двостранечките управни предмети органот исто така може да отстапи на извесен начин од ригорозното применување на начелото на материјалната вистина. Имено, кај институтот порамнување во контрадикторни предмети во кои не е ангажиран првостепениот јавен интерес - ако странките постигнале консензус и се порамниле - постапката се запира без претерување во инсистирање на утврдување на материјалната вистина.

#### **4.7. Принцип на сослушување на странките**

Пред донесување на решението на странката мора да и се даде можност да се изјасни за фактите и за околностите што се од важност за донесување на решението. Со оваа законска одредба подигнато е на степен на основно начело правото на странката да се изјасни за предметот и за своите права пред органот да го донесе решението во управната постапка.

Иако е речиси вкоренето верувањето дека странката начелно и секогаш се наоѓа во подредена положба наспроти административниот орган во создавањето на административно-правниот однос, сепак во самата процедура на решавањето, таа не е објект во постапката, туку активен субјект со точно прецизирани процесни овластувања. Принципот на сослушување на странките им овозможува активна улога и активно учество во утврдувањето на материјалната вистина, од што пак произлегува правилната примена на материјалниот пропис. Според тоа, доследната примена на ова начело е во интерес и на самата странка, но и на органот кој ја води постапката, затоа што органот воспоставувајќи ја оваа соработка обезбедува поголема можност за утврдување на вистинската фактичка состојба како основа за решавање на предметот.

Содржината на овој принцип е разработена во повеќе одредби на ЗОУП, а особено во одредбите на испитната постапка. Така, согласно ЗОУП, пред донесувањето на решението на странките ќе им се овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси, а особено преку законските одредби според кои странката има право да учествува во испитната постапка и заради остварување на целта на постапката да дава потребни податоци и да ги брани своите права и со закон заштитени интереси; странката, исто така, може да изнесува факти што можат да бидат од влијание за решавање на работата и да ја побива точноста на наводите што не се сложуваат со нејзините наводи. Таа има право се до донесувањето на решението да ги дополнува и објаснува своите тврдења, а ако тоа го прави по одржаната усна расправа, должна е да оправда поради што тоа не го сторила на расправата. И најпосле, службеното лице што ја води постапката е должно да и даде можност на странката да се изјасни за сите околности и факти што се изнесени во испитната постапка, за предлозите и понудените докази, да учествува во изведувањето на доказите, да им поставува прашања на другите странки, на сведоците и на вештаците преку службеното лице што ја води постапката, а со негова дозвола и непосредно, како и да се запознае со резултатите од изведувањето на доказите и за нив да се изјасни. Надлежниот орган нема да донесе решение пред да и даде можност на странката да се изјасни за фактите и околностите врз кои треба да се заснова решението, а за кои на странката не и била дадена можност да се изјасни.

На линијата на остварување на ова начело е и правото на странката да може да предложи одржување на усна расправа која секогаш не е задолжително процесно дејство во управната постапка. Таа може, исто така, да става забелешки на работата во врска со самата усна расправа, а може и да се изјаснува за личноста на предложениот вештак, да бара негово изземање и сама да предлага вештак итн.

Повреда на принципот на сослушување на странката во управната постапка претставува битна повреда на правилата на постапката, што претставува причина за поништување на решението од страна на второстепениот орган по повод изјавена жалба.

---

Според тоа. ова начело нашло примена и во првостепената и во второстепената управна постапка, а може да се примени и кај повторувањето на управната постапка, како и во управниот спор.

Кога странката сака да си го користи своето право на активна улога во постапката, органот што ја води управната постапка, односно овластеното службено лице е должно да и ги овозможи сите потребни услови ова нејзино право да дојде до полн израз и вистински, а не формално да се реализира. Во таков случај органот е должен на странката да и остави доволно време да се подготви за расправата и да дојде на расправата без некои непотребни и вонредни трошоци. Управната постапка за странката треба да претставува „отворена книга“, па во таа смисла органот е должен да и овозможи на странката разгледување (увид) на планови, списи и други предмети, како и за своја сметка да препише потребни списи, со што би се запознала со нив и сестрано подготвила за расправата. Исто така, таа има право и да биде известувана за текот на постапката.

Исклучоците од принципот на сослушувањето на странките во управната постапка се сосема ретки, а отстапувањата се дозволени само ако се изрично предвидени со закон. Така, ЗОУП предвидува исклучок кога се решава во скратена постапка и органот располата со службени податоци, па странката не се сослушува, или кога е во прашање преземање на итни мерки во јавен интерес што не можат да се одлагаат, а фактите врз кои треба решението да се заснова се утврдени или сторени барем веројатни. Случаите во кои ЗОУП допушта отстапување од овој принцип овластените лица треба најтесно и најстрого да ги толкуваат.

#### **4.8. Принцип на слободна оценка на доказите**

Начелото на слободна оценка на доказите се состои во тоа што овластеното службено лице при решавањето на управната постапка не е врзано со посебни правила кои факти ќе ги земе за утврдени и докажани, туку тоа го прави врз основа на слободно уверување и врз основа на свое лично сфаќање и убедување. Во ЗОУП начелото на слободната оценка на доказите е формулирано на следниов начин: кои факти ќе ги земе како докажани одлучува овластеното службено лице по свое уверување врз основа на свесна и грижлива оценка на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на резултатот од целокупната постапка.

Во процесната теорија, па и во процесното законодавство, а и во практиката (во врска со оценувањето на доказите), во минатото постоела т.н. *законска, или легална теорија на доказите*. Според оваа теорија службеното лице можело да примени и да ги земе предвид со закон фиксно утврдените доказни средства и притоа да им го даде само она значење кое им го определува законот.

Така, на пример, според легалната теорија органот (овластеното службено лице) е врзано со закон да им верува на исказите на двата сведока, а не смее да му верува на исказот на еден сведок.

Наспроти легалната теорија подоцнежните модерни процедури ја усвојуваат *теоријата на слободно оценување на доказите, или теоријата на слободно уверување*. Според оваа теорија службеното лице по свое слободно уверување, врз основа на свое лично, со ништо неврзано сфаќање и убедување оценува дали еден факт ќе се смета за докажан и за вистинит или неvistинит во конкретен случај.

Во таа смисла, тој може да му верува на исказот на само еден сведок (ако тој е доволен и убедлив), а не да им поверува на исказите на поголем број сведоци (ако тие се недоволни и неубедливи).

---

Сепак, ова начело не значи дека му е дозволено самоволие на органот што ја води постапката, бидејќи при неговата примена мораат да се имаат предвид само објективните моменти, а не личните чувства и интереси на службеното лице; неопходно е и тука, кога му се придава поголема доказна сила на едно доказно средство наспроти друго доказно средство, да се наведат причините за тоа, а особено и посебно мораат да се земат предвид сите доказни средства заедно, како и резултатите на целокупната постапка.

Иако принципот на слободна оценка на доказите е јасно нормиран и уште подетално разработен во одредбите на ЗОУП, сепак во практиката се случува поедини доказни средства и понатаму да се рангираат според својата доказна сила. По тој повод судот (во управен спор) зазел становиште дека органот кој ги изведува и оценува доказите не смее и да ги степенува со посилна и послаба сила, туку сите докази се изедначени. Органот кој ги изведува и оценува доказите во конкретен случај може да им придаде на некои докази поголема или помала важност, некои да ги смета поверодостојни, а други помалку веродостојни или воопшто неверодостојни.

Начелото на слободна оценка на доказите или начелото на самостојна оценка на доказите е тесно и најблиско поврзано со начелото на утврдувањето на материјалната вистина. Според ова начело органот не е врзан во изборот на доказните средства со кои се утврдуваат релевантни факти и околности (материјална вистина), слободен е во оценката на вистинитоста или неvistинитоста на фактите, како и во поглед на изведувањето на заклучоците од фактичката состојба. Меѓутоа, заради што поправилно и поцелисходно користење на ова начело, органот мора да остане во границите на логичното мислење и секоја своја оценка односно заклучок темелно да ги образложи. Во таа смисла, службеното лице треба да изврши анализа на доказите и за изведениот логичен заклучок да даде конкретно образложение, особено за оние докази на кои не им поклонуваат верба затоа што нашол дека тие им противречат на други посигурни докази и слично, па според уверението на овластеното службено лице се покажуваат како неvistинити или недоволни за утврдување на фактичка состојба. Всушност, начелото на слободна оценка на доказите и начелото на материјалната вистина му поставуваат на органот, односно на овластеното службено лице, важна и одговорна задача, да ја утврди вистинската состојба на работите без која не може да се донесе законито и правилно решение.

Сепак, поедини одредби од ЗОУП предвидуваат и извесно отстапување во однос на доследното и консеквентно применување на ова начело. Во однос на доказните средства исклучок претставуваат само јавните исправи. Имено, ЗОУП претпоставува дека содржината на јавната исправа мора да се земе како точна и вистинита се додека не се докаже спротивното. Отстапувања од ова начело се предвидуваат и одредбите во кои станува збор за т.н. претпоставена вистина, како и во однос на доказната сила на кривичната пресуда. Така, согласно ЗОУП, кога со пропис е предвидено дека работата може да се реши врз основа на факти или околности што не се целосно докажани или со докази само посредно се утврдуваат (факти и околности што се направени веројатни), изведувањето на доказите за таа цел не е врзано за одредбите на овој закон за изведување на доказите. И на крајот, по прашањето на постоење на кривично дело и кривична одговорност на сторителот, ЗОУП предвидува дека органот што ја води постапката е врзан со правосилната пресуда на судот со која обвинетиот се огласува за виновен.

#### **4.9. Принцип на делегирање на надлежноста за решавање**

Преку ова начело ЗОУП создава основ, дури и еден вид правна обврска (заради избегнување на колизија на законите) за измени и во Законот за организација и работа на органите на државната управа. Имено, станува збор за намалување на овластувањата на политички именуваните функционери (министри, директори, градоначалници, но и ректори, декани, директори на институти и сл како раководни

---

органи на јавните установи) да решаваат во конкретни управни работи за правата, обврските и правните интереси на граѓаните. ЗОУП содржи и одредби со кои се конкретизира ова начело. Значи, наспроти досегашната пракса, постапката да ја водат овластени од функционерот службени лица, тие de facto да одлучуваат и да ги носат решенијата, а нив само да ги потпишува министерот, директорот или градоначалникот, сега веќе, во секој јавен орган ќе мора да постои посебна организациона единица (одделение или сектор) за водење одредени видови управни постапки, а раководителот на секторот односно одделението или лице од него овластено (значи, стручни и компетентни службеници, а не носители на функции) ќе ги води управните постапки и ќе ги издава и донесува решенијата.

Ова начело наоѓа своја операционализација во одредбата на ЗОУП која се однесува на службеното лице. Во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластеното службено лице. Ако овластеното службено лице за постапување во управната постапка не е определено со посебен закон или подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица (одделение или сектор) надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност. Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката. Преку оваа одредба, се конкретизира во ЗОУП претходно утврденото начело за делегирање на надлежноста за решавање на управните предмети.

#### **4.10. Принцип на правна заштита**

Начелото на право на странката на правна заштита против секое управно дејствие или преземање од страна на управата и против реалните акти е пошироко од начелото на двостепеност утврдено во претходниот Закон за општата управна постапка, бидејќи двостепеноста не се врзува само со жалба за управното решавање.

Правото на жалба е опфатено и во ова начело – правна заштита на странката. Жалбата е редовен правен лек предвиден во секој демократски правен ситем. Со користењето на правото на жалба се овозможува покренување на механизмот на контрола (преиспитување) на одлуката од која подносителот на жалбата не е задоволен, па бара нејзино отстранување од правниот промет, односно измена во своја корист. Правото на жалба е битен елемент за остварување на уставноста и законитоста на правните акти.

ЗОУП пропишува право на жалба против првостепените управни акти во случаите утврдени со закон. Од друга страна, ЗОУП утврдува општо право на жалба за сите граѓани кога јавниот орган не им одговорил на нивните барања во законски утврдениот рок. Значи, ЗОУП експлицитно го утврдува начелото дека „молчењето на администрацијата“ се смета за одбивање на барањето на странката.

ЗОУП покрај жалбата, како редовни правни средства ги нормира уште и приговорот и обновата (или повторување) на постапката. Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор. Против управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба странката може да поведе управен спор.

Во начелото на двостепеност нашла рационална примена управната процедура со тоа што се смета дека еден управен предмет ќе биде доволно претресен ако со него се позанимаваат две инстанци, и тоа првостепената, која го решавала предметот, и второстепената која ги оценила жалбените наводи.

Против решение донесено во втор степен жалба не е допуштена (не постои трет степен) тргнувајќи од рационалноста и начелото на концентрација, односно да се спречи непотребно одолжување на процедурата. Меѓутоа, доколку странката смета дека со првостепеното решение се повредени нејзините права и интереси, таа навистина нема право на жалба (трет степен) до уште повисок орган, но затоа пак има право на управно-судска заштита, односно има право со тужба да поведе управен спор.

---

Жалбата претставува гаранција за донесување на законита одлука. Имено, ако не постои жалбата, органите на администрацијата секако, низ еден подолг временски период, би почнале да се однесуваат незаконито и своите одлуки би можеле да ги донесуваат и против законот. Вака, кога постои второстепен орган (орган кој ќе го контролира првостепениот) кој има право да му го поништи, укине или измени актот, првостепениот орган тоа секогаш ќе го има предвид при донесувањето на решението, поопстојно ќе го разгледа законот и ќе настојува што поточно и пообјективно да го примени. На тој начин ова право на жалба и дава можност на странката да издејствува законска одлука и ако смета дека законот е повреден, да може со својата жалба кај второстепениот административен орган да докажува дека неправилно е применет некој закон.

#### **4.11. Принцип на двостепеност**

Принципот на двостепеност, односно правото на жалба претставува уставен принцип, но и едно од основните начела во управната постапка. Во Уставот на Република Македонија (член 15) овој принцип беше изразен на следниов начин: „Се гарантира правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овласувања.“ Со измените на Уставот од 2005 година, поточно со Амандманот XXI, извршена е измена на чл. 15 од Уставот кој сега гласи: „Се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.“ Од оваа нова уставна формулација, видлива е интенцијата на уставотворецот да го релативизира правото на жалба против конкретните административни акти донесени во прв степен во управна постапка, заменувајќи го со правото на *друг вид на правна заштита* што се уредува со закон. Ваквото уставно решение е последица на фактот дека добар дел од првостепените административни акти се во надлежност на највисоките управни органи (на пр. кога министерот е надлежен да донесува првостепено решение), па правото на жалба претставуваше само декларација. Имено, во услови кога не постои повисок административен орган, административната практика, како и законодаството, често пати прибегнуваа кон едно хибридно решение - по жалбата на странката против актот донесен во управна постапка од највисокиот административен орган, да одлучува второстепена комисија при Владата на Република Македонија. Ваквото решение беше изложено на остри критики и од претставниците на административната наука, од стручната јавност, како и од меѓународните организации и експертски групи кои го следат приближувањето на нашата држава кон евро-атлантските асоцијации. Критиките се однесуваат на тоа дека второстепените владини комисии немаат авторитет на самостоен и независен второстепен орган во управна постапка, туку напротив, дека се политизирани и необјективни, а со тоа и непрофесионални и некомпетентни владини креации кои се формираат и опстојуваат само заради задоволување на уставната обврска од двостепеност во управните постапки. Затоа, уставните амандмани на чл.15 од Уставот, дозволуваат покрај жалбата и „друг вид правна заштита“, што ќе рече - административно-судска заштита поведена со тужба. Тоа значи можност, со материјалните прописи, односно со посебните закони според кои работат административните органи, да се предвиди директна судска заштита во управен спор против првостепените решенија на највисоките државни органи, односно на оние органи над кои не постои хиерархиски повисок, надзорен орган. Во тој случај, управниот спор пред Управниот суд се јавува како втора инстанца, односно како второстепена контрола. Доколку против првостепената пресуда на Управниот суд е дозволена жалба,



---

тогаш станува збор и за трет степен на контрола, аналогно како кај решенијата против кои е дозволена жалба (втор степен), а на крај тужба за управен спор (трет степен).

Потребно е да се потенцира одредбата во ЗОУП според која странката има право на жалба и тогаш кога надлежниот првостепен орган не донел решение во определениот рок. Тогаш се работи за молчење на администрацијата - институт за кој ќе стане збор подоцна.

#### **4.12. Принцип на конечност**

Според ЗОУП конечен управен акт е оној против кој може да се поведе управен спор. Конечниот управен акт може да се поништи, укине или измени само во случаите утврдени со закон. Таквиот акт е извршен, освен ако со закон поинаку не е определено.

Потребно е да се разграничат правосилноста од конечноста на административниот акт. Така, решението против кое не е дозволена жалба или жалбата во управната постапка била веќе изјавена, а со кое странката се стекнала со некое право, односно со кое на странката и е определена некаква обврска, е конечно во управната постапка. Значи, против конечното решение странката нема право на жалба, но затоа пак има право со тужба да поведе управен спор, а против правосилното решение странката нема право ниту на жалба, ниту пак, на управен спор.

#### **4.13. Принцип на правосилност**

Долго време во теоријата постоел спор околу прашањето дали управниот акт е подобен за правосилност, односно дали тој може да биде дефинитивен и непроменлив, со други зборови, да има својство што е неприкосновено за судските пресуди. Ова својство дефинитивно е прифатено и за управните акти, и во теоријата, и во практиката, и во позитивното законодавство, па и во нашиот ЗОУП.

Самиот поим правосилност претставува потврда на стариот процедурален принцип од римското право „*non bis in idem*“ или „не два пати за иста работа“ - за ист предмет помеѓу исти странки не може повеќе да се решава ако еднаш е предметот решен, без оглед на тоа дали тој е решен правилно или неправилно. Со прифаќањето на ова начело како својство на управните акти се обезбедува правна сигурност и економичност во решавањето и се отстранува неизвесноста во административно-правните ситуации и односи. Со здобивањето на правосилност на управниот акт и странките, и органите, и сите заинтересирани лица мораат да се повинат на фактот дека тој предмет дефинитивно е решен, дека утврдените права, обврски или признаени интереси се дефинитивни и непроменливи и дека постапката и неизвесноста не можат да траат во недоглед (од причини на правна сигурност, економичност, ефикасот и слично).

Правосилноста на административниот акт не значи негова апсолутна непроменливост. По правило, тој акт е дефинитивен и непроменлив (не може против него да се поведе жалба во редовна постапка, ниту да се поведе управен спор), но во точно со закон предвидени услови по пат на вонредни правни лекови и правосилно решение може да се побие, да се укине или поништи со т.н. вонредни правни лекови, само доколку се исполнети одредени строги законски услови.

Според тоа, под правосилни управни акти подразбираме такво својство на управните акти што оневозможува тие повеќе да се менуваат, укинуваат или поништуваат.

Во административно-правната теорија се разликуваат два вида на правосилност, во зависност од различни критериуми: формална и материјална правосилност.

*Формалната правосилност* се состои во тоа што странката против тој управен акт не може да изјави ниту жалба ниту пак да поведе управен спор со тужба, што значи дека таа не може тој управен акт да го напаѓа ниту во редовна управна постапка ниту пак во управно-судска постапка, односно во управен спор.

---

Формална правосилност на управниот акт се означува и како надворешна, бидејќи таа не се однесува на правилноста на содржината на актот, туку таа не дозволува странката тој акт веќе да го побива во постапката, Затоа формалната правосилност се врзува со странката и таа има силно дејство врз неа.

*Материјалната правосилност* на управниот акт се состои во тоа што административните органи или другите органи или институции кои решавале врз основа на јавно овластување не можат повеќе да го поништат, изменат или укинат таквиот акт. Според тоа, материјалната правосилност се посматра од гледиште на доносителот на управниот акт. За разлика од формалната, која се означува уште и како надворешна правосилност, материјалната правосилност се нарекува внатрешна правосилност затоа што се однесува на содржината и на внатрешната правна вредност на еден управен акт. Материјалната правосилност има дејство кон доносителот на управниот акт и го обврзува да не може повторно да одлучува за тој ист предмет.

Во ЗОУП својството на правосилност на управните акти е подигнато на степен на основно начело и се изразува во следново: „Управниот акт против кој не може да се изјави жалба ниту да се поведе управен спор, а со се решавало за одредени права, обврски или правни интереси на странката е правосилен управен акт“

#### **4.14. Принцип на активна помош на странката**

Ова начело е насочено кон корисникот на јавната услуга и во себе опфаќа давање квалитетни информации за управните услуги, временска достапност на услугите, едноставност, рационалност, отвореност, респонзивност, професионалност, љубезност, дури и уредување на работните простории на јавниот орган.

Во ЗОУП е утврдено дека јавниот орган треба да ѝ овозможи на странката пристап до органот и по електронски пат. Незнаењето или неукоста на странката која учествува во постапката не треба да биде на штета на нејзините законски права и интерес







За успешно и активно учество во управната постапка странките треба да поседуваат одредени познавања, а бидејќи честопати странките и другите учесници во постапката покажуваат изразито незнаење и неуконост, органот на администрација кој ја води постапката е должен да се грижи незнаењето и неукоста на странките и на другите лица кои учествуваат во постапката да не биде на штета на правата кои им припаѓаат во постапката. Овластеното службено лице кое ја води управната постапка е должно по потреба да ја предупреди странката или некој друг учесник во постапката и да им укаже на правните последици на нивните дејства или на нивното пропуштање. Должноста за давање помош на неуката странка пред се се состои во посочувањето на процесните права на странката, односно на нејзиното право на активно учество во управната постапка, но честопати давањето на помош на неуката странка може да се изрази и во совети во однос на материјално-правните прописи. На пример, укажување на постоењето на нови поповолни прописи за странката.

Укажувањето помош на неуката странка органот е должен да го врши во текот на целата управна постапка (а не само во текот на испитната фаза во постапката), и тоа не само во однос на странките, туку и спрема учесниците во постапката. Така, на пример, органот ќе ја поучи странката во поглед на доказните средства кои треба да ги прибави, ќе укаже на можноста од ослободување од трошоците, ќе ја поучи кога може да бара одредување на усна расправа и слично. Во однос на учесниците во постапката овластеното службено лице може, на пример, да го поучи сведокот на кои прашања може да го одбие сведочењето или да ги поучи сведоците, вештаците или толкувачите во кој момент да го постават своето барање за надомест, односно награда (во моментот на сослушувањето, вештачењето, толкувањето), затоа што при дополнително поставување на барањето тоа право се губи. Ако станува збор за управен предмет во кој учествуваат повеќе странки со спротивни интереси, па сите странки се неуки, органот е

должен на сите подеднакво да има даде помош, затоа што е должен да биде објективен спрема сите странки. Ова начело во својата основа има длабоки хумани побуди и го обврзува овластеното службено лице да им помага на странките и учесниците во постапката кои се неуки нивното незнаење и неуконост да не биде на штета на нивните права признаени во управната постапка.

## 5. Останати начела во управната постапка

Покрај основните начела на управната постапка за кои стана збор во досегашото излагање постојат и други начела на управната постапка на кои ЗОУП не им придава карактер на основни начела, меѓутоа тие имаат големо значење во управната постапка и имплицитно произлегуваат од ЗОУП. Тоа се следниве начела:

-  **официјално и приватно (странечко) начело;**
-  **инквизиционо и диспозитивно начело;**
-  **начело на усност и писменост;**
-  **начело на посредност и непосредност;**
-  **начело на јавност и**
-  **начело на концентрација**

### 5.1. Официјално и приватно начело

Според начелото на официјалност органот сам по своја иницијатива ја поведува постапката, без да чека предлогот за поведување на постапката да го даде странката или некое друго овластено лице. Согласно, пак, со начелото на приватна или странечка максима, органот може да ја поведе управната постапка само ако постои барање (иницијатива) од заинтересираните лица. Од давањето иницијатива за поведување постапка треба да се разликува прашањето на самото поведување на постапката. Имено, управната постапка секогаш ја поведува надлежниот орган, а иницијативата за поведување на постапката може да потекне од самата странка или пак од надлежниот орган.

Принципот на официјална и приватна максима е од значење не само во врска со поведувањето на управната постапка, туку и во текот на целата управна постапка. Така, ако постапката е поведена по предлог на странката, таа може да се откаже од своето барање во текот на целата постапка, при што надлежниот орган е обврзан да донесе заклучок за запирање на постапката. Ако пак иницијативата за поведување на управната постапка потекнува од службена должност, понатамошниот тек на постапката ќе зависи од волјата на иницијаторот на постапката.

Согласно природата на овие начела ќе се одвива и понатамошниот тек на управната постапка, односно дали ќе има жалбена постапка, дали извршувањето на решението ќе биде по предлог на странката или пак ќе се спроведе по службена должност.

### 5.2. Инквизиционо и диспозитивно начело

Разграничувањето на инквизиционо и диспозитивно начело е во тесна врска со прашањето на карактерот на управната постапка, односно зависи од обврската на чиј товар паѓаат прибирањето и презентацијата на доказите во постапката. Така, кога доказите кои се релевантни за водењето на постапката се прибираат и се предлагаат од страна на службениот орган што ја води постапката, тогаш се среќаваме со инквизиционо (истражно) начело, кое во крајна линија претставува специјален вид на начело на официјалност. Според тоа, инквизиционо начело е такво начело според кое доказите се прибираат и се изнесуваат од страна на јавниот орган кој ја води постапката или по негова наредба.

---

Диспозиционото начело претставува такво начело согласно кое самите странки се овластени да прибираат и да изнесуваат доказни средства. Надлежниот јавен орган согласно ова начело нема овластување да прибира доказни средства, туку може да ги зема во обзир при донесувањето на одлуката само оние доказни средства кои странките ги прибале и ги поднеле пред органот.

### **5.3. Начело на усност и писменост**

Начинот на преземање на процесните дејства во управната постапка може да биде по устен или по писмен пат, а и општењето помеѓу учесниците и странките во управната постапка и помеѓу органот кој ја води постапката може да се одвива по писмен и по устен пат.

Во управната постапка овие два принципа се комбинираат, па така еднаш доаѓа до израз принципот на писменост, а друг пат начелото на усност. Секој од овие два принципа има свои предности и слабости, па затоа е најдобра нивна комбинирана застапеност, иако во управната постапка сепак предност има принципот на писменост. Начелото на усност во основа е подемократски принцип, ја ослободува управната постапка од формализам, се олеснува општењето помеѓу странките и органите и се подобрува односот помеѓу странките и органите.

Усната постапка во основа е побрза и поекономична. Начелото на усност доминира најчесто на усна расправа, но и на усната расправа често се даваат писмени изјави, мислења и слично.

Иако поранешните предвидувања и проекции беа во корист на поголема застапеност на начелото на усност во управната постапка како подемократско правило, сепак најновиот тренд на развој на модернизација и компјутеризација на работата на управата и на управната постапка се повеќе го развива писменото комуницирање, општење и водење на управната постапка, освен во оние случаи каде што е потребен непосреден увид, контрадикторност, непосредност и јавност во водењето на управната постапка.

### **5.4. Начело на посредност и непосредност**

Начелото на непосредност означува дека ист орган, односно исто службено лице кое раководи со постапката, а особено со усната расправа, го донесува решението врз основа на своето непосредно запазување. Доследната примена на ова начело во управната постапка не би дозволувала при донесувањето на решението истото да го донесува службено лице кое не учествувало односно кое не присуствувало на целата расправа на која странките и учесниците во постапката ги изнесувале доказите и фактите кои служат како основа за донесување на решението. Истото се однесува и на членовите на колегијалните управни тела кои не присуствувале и не учествувале во полн состав во изведувањето на сите процесни дејства. За да му се удоволи на начелото на непосредност, сите докази би требало да се изведуваат на самата усна расправа, непосредно пред службеното лице, односно пред полниот состав на колегијалното тело (ако тоа треба да решава). Ваквиот начин на работа во практичното управно дејствување по правило е неизводлив.

Сепак, во голем број посебни прописи утврдено е, , старешината на административниот орган, да биде определен како доносител на решението, па тој потоа овластува други службени лица за водење на управната постапка и за поднесување на писмен реферат и предлог на решение, односно нацрт-решение, кое тој (старешината определен со закон) го потпишува. Начелото на делегација на постапувањето во управната постапка како ново начело во ЗОУП има за цел да ги намали ваквите случаи и да ја воедначи праксата на единствено носење на управни акти од страна на овластените службени лица кои непосредно ја спровеле постапката. На тој

---

начин, начелото на непосредност добива примат во однос на начелото на посредност во управната постапка.

### **5.5. Начело на јавност**

Под начелото на јавност во управната постапка се подразбира правото на лица кои не учествуваат во постапката, односно правото на незаинтересирани лица да присуствуваат на изведувањето на процесните дејства во управната постапка, да го следат нивниот тек и да се запознаваат со нивната содржина. Во поширока смисла, начелото на јавност овозможува граѓаните да вршат контрола над административните органи, на нивната непристрасност и на нивната објективност во решавањето. Начелото на јавност не важи за сите стадиуми во управната постапка, туку само за усната расправа.

### **5.6. Начело на концентрација**

Под начелото на концентрација во постапката се подразбира принцип според кој странките мораат во еден стадиум на постапката да ги наведат заедно и одеднаш сите факти кои можат да бидат од влијание на исходот на спорот. После овој стадиум, евентуалните подоцнежни барања, тврдења и приговори не би се земале предвид, бидејќи тоа би значело повторно сослушување на спротивната странка и осетно одолжување на постапката.

ЗОУП стои на становиште дека со едно и единствено решение предметот на управната постапка треба во целост да се реши, но има и исклучоци кога во интерес на начелото на утврдување на материјалната вистина се допушта можност за донесување на делумно, дополнително или привремено решение.

## **6. Надлежност во административната постапка**

Под поимот надлежност се подразбира овластување и должност, односно право и обврска на еден јавен орган да решава определена управна работа на одредена територија. Да се определи надлежност на еден орган значи да се утврди орган кој е повикан да реши една конкретна управна работа. Секој орган е овластен да решава само по определени управни работи и на определено подрачје. Надлежноста не претставува само право, односно само овластување на еден орган да работи и да решава во определени работи, туку таа претставува и негова должност. Тој не смее да одбие да работи по оние управни предмети за кои е надлежен.

Постојат два вида надлежност: стварна во нејзини рамки и функционална) и месна надлежност во управната постапка.

**Стварната надлежност претставува право и должност на еден орган од одредена управна област или материја да решава за поедини исти или истородни управни работи.**

Како решавање на исти управни работи од одредеба управна материја може да се земе, на пример, решавањето за давање одобрение за основање на приватен дуќан. Истиот управен орган ќе биде надлежен и за престанување на дејноста на приватниот дуќан, а тука не се работи за иста управна работа, туку за *истородна* управна работа.

Во рамките на стварната надлежност може да се зборува и за функционална надлежност. Функционалната надлежност означува поблиско определување на стварната надлежност. За овој подвид на стварна надлежност е карактеристично тоа што за нејзиното прецизирање се тргнува од стадиумот на постапката во која се наоѓа решавањето на административниот предмет и од функцијата што ја имаат определените службени лица во постапката. На пример, во текот на постапката еден

орган е повикан да ја води управната постапка, друг е надлежен за донесување на решението во прв степен, трет за решавање по жалба.

**Функционалната надлежност означува прецизно определување на стварната надлежност на поедини органи, односно службени лица согласно нивните функции во поедините етапи (фази) на управната постапка.**


Така, на пример, надлежен за водење на управна постапка ќе биде референтот, а за донесување на решението старешината на управниот орган.


При определувањето на месната надлежност како основен критериум се зема територијалниот момент, за разлика од стварната надлежност, каде што основен критериум е природата на административниот предмет.


**Месната надлежност претставува право и должност на јавниот орган работите од својата надлежност да ги врши на определено подрачје. Со определување на месната надлежност се постигнува територијално разграничување на стварно надлежни органи за решавање на работи од ист вид.**

Месната надлежност може да се определи преку општа и посебна месна надлежност. Општата месна надлежност се определува според местото на живеење (живеалиште) на странката, а посебната месна надлежност според дополнителните правила за определување на месната надлежност определени со закон.

Прописите за надлежноста се од принуден карактер и секој орган мора по службена должност да води сметка за својата стварна и месна надлежност во текот на целата административна постапка. Тоа пак, од друга страна, значи дека ниту еден орган нема право работите од своја надлежност да ги пренесува на некој друг орган, ниту пак да презема работи на друг орган и сам да ги решава. Напротив, секој јавен орган има право и должност да ги врши работите што му се ставени во надлежност, а отстапувањата од ова правило можат да се пропишат само со закон. Супституцијата, делегацијата и реквизицијата на надлежноста претставуваат отстапување од ова правило.

 **Супституција или авокација на надлежноста се состои во овластување на повисок орган да преземе за себе определени работи од надлежноста на понискиот орган и сам да ги реши.**

 **Делегација на надлежноста е процесна институција спротивна на супституцијата на надлежноста. Под делегација на надлежноста се подразбира овластување на повисок орган определени работи од својата стварна надлежност да ги пренесе на понизок орган.**

 **Кај реквизицијаша на надлежноста, за разлика од делегацијата, понискиот орган не го завршува во целина управниот предмет од надлежноста на повисокиот орган, туку врши само извесен дел од управната работа, додека самото решение за управната работа го донесува надлежниот повисок орган.**

Судир на надлежноста се појавува тогаш кога меѓу два или повеќе органи не може да се постигне согласност по прашањето кој е кадежен да решава во една конкретна управна работа. Спорот за надлежноста може да се појави како во однос на стварната надлежност така и во однос на месната надлежност.

Судирот на надлежност може да биде позитивен и негативен. Кога два или повеќе органи се сметаат за надлежни и си го присвојуваат за себе правото да решаваат одредена управна работа, се среќаваме со позитивен судир на надлежноста. Кога пак два или повеќе органи одбиваат надлежност да решаваат во одредена управна работа, тогаш

се работи за негативен судир на надлежноста. Во практиката почесто се среќаваат случаи на негативен судир на надлежноста, односно ситуации кога два или повеќе органи одбиваат надлежност за решавање во одредена конкретна управна работа.

Правилата за решавање на судирот на интереси се утврдени во чл. 23 од ЗОУП:

- (1) Судирот на надлежностите помеѓу органите на државната управа го решава Владата на Република Македонија.
- (2) Судирот на надлежностите помеѓу единиците на локалната самоуправа го решава органот на државната управа надлежен за локалната самоуправа.
- (3) Судирот на надлежностите помеѓу органите на државната управа и правни и други лица, на кои со закон им се доверени јавни овластувања, го решава Владата на Република Македонија.
- (4) Судирот на надлежностите помеѓу организациони единици кои се основани со задача да вршат определени управни работи од надлежност на орган на државната управа ги решава органот на државната управа од чија надлежност вршат работи организационите единици.
- (5) Против управниот акт со кое се одлучува за судирот на надлежностите странката не може да изјави жалба, ниту да поведе управен спор.

### **6.1. Изземање во управна постапка**

Објективноста и непристрасноста при водење на управната постапка и при решавањето на управните предмети од страна на овластено службено лице се основен предуслов за остварувањето и на основните начела на управната постапка како што се: начелото на утврдување на материјалната вистина, начелото на законитоста, начелото на слободна оценка на доказите, давање помош на неуката странка и други. Овластеното службено лице треба да биде објективно и не смее да биде пристрасно, односно не смее намерно да работи во полза или на штета на странката. Меѓутоа, и овластени службени лица во одредени случаи и во одредени предмети не можат да останат целосно објективни или барем постои сомнение во нивната објективност и неирстрасност затоа што се материјално или морално заинтересирани во одреден интерес или во одредена насока да се реши управната постапка.

Поради тоа, тргнувајќи од потребата да се заштити и интересот на поединците, но и угледот и авторитетот на органот и воопшто начелото на законитоста во решавањето на управните предмети, во таквите случаи - кога постои сомневање во објективноста на службеното лице - е предвидена можност да се поведе постапка за барање на изземање на тоа службено лице. Изземањето се однесува само на еден определен предмет, така што службеното лице што е изземено по тој предмет може да работи и да решава по други управни предмети за кои обично е овластено да решава.

Причините поради кои постои сомневање во непристрасноста во решавањето на службеното лице можат да бидат разновидни, некои се поважни и поочигледни, некои се со помал интензитет и помало значење. Затоа и самиот ЗОУП направил градација во степенот на нивното значење, па некои ги издвоил посебно и утврдил дека, доколку тие причини постојат, службеното лице во секој случај мора да биде изземено, додека другите се од факултативен карактер и дополнително ќе се цени дали има основа или нема основа за изземање во конкретен случај.

Услови за задолжително изземање на службеното лице од водење на административната постапка:

1. Ако службеното лице има непосреден или посреден личен интерес во конкретниот предмет;

2. Ако е со странката, застапникот или полномошникот на странката роднина по крв во права линија, а во странечка линија до четврти степен заклучно, брачен другар или партнер од вонбрачна заедница или роднина по сватовство до втор степен заклучно, па и тогаш кога бракот односно вонбрачната заедница престанале;

3. Ако е со странката, застапникот или полномошникот на странката во однос на старател, посвоител, посвоеник или хранител;

4. Ако службеното лице учествувало во постапката како странка, сведок, вештак, адвокат или застапник на странката ;
5. Ако службеното лице имало непосреден или посреден интерес во предмет поврзан со конкретниот предмет;
6. Ако е поведена судска постапка помеѓу странките и службеното лице;
7. Ако службеното лице е должник или доверител на странките;
8. Ако службеното лице остварува надоместок од странката или е член на управниот одбор, надзорниот одбор или слично тело на странката;
9. Ако службеното лице има примено подароци од странките пред или по поведувањето на управната постапка;
10. Ако службеното лице веќе учествувало во работата во текот на првостепената постапка




Покрај овие такстативно наброени причини за изземање утврдени во ЗОУП изземање може да се бара и заради други околности. Тие не се експлицитно определени, но во реалниот живот тоа можат да бидат случаи на големо пријателство или на големо непријателство помеѓу службеното лице и странките во постапката; на пример, ако странката е со тоа службено лице во приватниот живот во кавга, ако со него водела спор пред судот итн.

Во ЗОУП е утврдено дека управно дејствие преземено од службено лице кое требало да биде изземено, како и управно дејствие преземено од колегијален јавен орган чиј член требало да биде изземен се незаконски.

## 7. Странки во управната постапка

**Странка во управната постапка е лице по чие барање е поведена постапката, или лице против кое се води постапката, односно лице кое заради заштита на своите права или правни интереси има право да учествува во постапката.**

Според тоа, се разликуваат три вида странки во формално правна смисла во административната постапка, и тоа:

-  активна странка, (на пример: лицето што бара да му се признае право на пензија)
-  пасивна странка (на пример: лицето против кое е започната постапка за иселување од стан е пасивна странка) и
-  заинтересирано лице или интервениент - лице кое има одредени права или правен интерес постапката да се решава во одредена насока. (на пример, соседот на лицето кое добило градежна дозвола има одреден засегнат интерес со градењето на објектот на соседот).


Во судските постапки речиси секогаш постојат две странки, тужител и тужена странка, меѓу нив се води спор, а судот е арбитер во спорот. Во управната постапка не мора секој пат да учествуваат две странки со спротивни интереси, туку управната постапка може да се води и само со една странка, а во практика тоа е и најчест случај, Според тоа, во управната постапка најчесто имаме еднострана управна постапка која дури во управниот спор се претвора во двострана постапка затоа што органот што го донел управниот акт во управниот спор се претвора (трансформира) во тужена страна.

Во управната постапка можат да учествуваат и две или повеќе странки со спротивни интереси или барања. Во таков случај се појавуваат двостранечки или повеќестранечки предмети.


За да има едно физичко или правно лице статус на странка во управната постапка, неопходно е да се исполнат одредени услови, а имено: тоа да поседува странечка способност, да поседува процесна способност и да има странечка легитимација.



**Способност да се биде странка во управната постапка:**

 **Странечка способност (носител на права и обврски)**

 **Процесна способност (самостојно преземање на процесни дејствија)**

 **Странечка легитимација (право и интерес во конкретниот предмет)**

*Странечката способност* одговара на правната способност, односно на способноста да се биде носител на права и обврски.. Согласно ЗОУП странечка способност има, односно како странка во управна постапка може да се појави секое физичко и правно лице. Физичкото лице може да биде странка во управната постапка без оглед на неговата возраст (од негово раѓање па до неговата смрт) само ако има способност да биде носител на права и обврски. Во одделни случаи странка може да биде и насцитурус, т.е. дете кое се уште не е родено, и во управната постапка да остварува свои права.

Покрај физичките лица и правните лица можат во управната постапка да имаат странечка способност и статус на странки. Правните лица организационо се составени од повеќе лица, имаат свој имот, способност да одговараат за своите обврски, основани и регистрирани се на начин определен со закон. Како правни лица се среќаваат: трговски друштва, установи, единици на локалната самоуправа (општини, град Скопје), здруженија на граѓани и др.

*Процесната способност* е способност на странката да може сама да учествува во постапката и да ги штити и остварува своите права и интереси. Во таа смисла, на пример, странката сама ја поведува управната постапка, сама презема процесни дејства, сама дава изјави со правно дејство и слично.

Законот за општата управна постапка ја изедначува процесната способност со деловната способност, па вели дека странката што е целосно деловно способна може сама да ги врши дејствата во постапката, т.е. има процесна способност, додека за процесно неспособно лице дејствата во постапката ги врши неговиот законски застапник. Процесната способност одговара на потполната деловна способност која се состои во тоа што лицето може самостојно, слободно и без секакви ограничувања да прибавува права и да презема обврски.

Процесна способност имаат само полнолетни физички лица со навршени 18 години од животот, освен оние што се ставени под старателство. Во случај кога како странки во управната постапка учествуваат малолетни лица или полнолетни лица ставени под старателство, процесните дејства во постапката во нивно име ги вршат нивните законски застапници.

За разлика од странечката способност која е субјективно својство (односно, способност на странката), *странечката легитимација* претставува специјален однос што постои помеѓу лицето што се појавува како странка и конкретниот предмет за кој се води управната постапка. За да има едно лице странечка легитимација во еден управен предмет, треба во тој предмет да се решава за негови права, за негови правни интереси или за негови обврски. Аналогно на тоа, никој не може неовластено да учествува како странка во управната постапка ако во неа не се решава за негови права, негови правни интереси или негови обврски.

Странечката легитимација може да биде активна и пасивна. Странката која го поднела барањето по кое се води постапката има активна странечка легитимација, а странката против која е поведена постапката има пасивна легитимација. За разлика од странечката и од процесната способност, кои се утврдуваат според објективни критериуми, странечката легитимација се утврдува многу потешко (кога лицето не е ниту активна ниту пасивна странка во постапката), туку дури на крајот на управната постапка се установува и се открива тој специјален однос помеѓу управниот предмет и интересот, правото или обврската на лицето кое понекогаш и воопшто не учествувало во постапката.

## 8. Комуникација помеѓу јавните органи и странките

При водењето на управната постапка органите и странките доаѓаат во непосредна комуникација, односи, релации и општење. Постојат повеќе начини и форми во кои оваа комуникација се одвива како од страна на странката и другите учесници во постапката спрема органите така и од страна на органите спрема странките и спрема другите учесници во постапката: поднесоци, повикувања, записници и разгледување на списите и известувања за текот на постапката. ЗОУП утврдува дека комуникацијата помеѓу јавните органи и странките може да се одвива во писмена форма, усно или во електронска форма.

Под поимот *поднесок* се подразбираат секое барање, образец што се користи за автоматска обработка на поднесоци, пријави, изјави, молби, жалби, приговори и други соопштувања со кои поединци или правни лица, односно организации, им се обраќаат на органите.

Поднесок претставува општ заеднички поим за сите видови писмени и усни соопштувања со кои поединци и правни лица им се обраќаат на органите во административната постапка.




Поднесоците можат да бидат во писмена или во усна форма, а можат во јавниот орган да се поднесат и електронски во согласност со закон. Писмените поднесоци се предаваат непосредно на органот или се испраќаат по пошта. Усните поднесоци непосредно се соопштуваат на записник. Кратки итни соопштенија, поточно известувања можат да се даваат телефонски, ако тоа по природата на работата е можно.

Поднесокот му се предава на органот надлежен за прием на поднесокот, а може да се предаде секој работен ден во текот на работното време. За усните поднесоци што не се сврзани со рок или инаку не се неодложни, може да се определи да се предаваат само во определени часови во текот на работното време. Времето за предавање на вакви поднесоци го објавува секој орган во своите простории на видно место.

Во текот на управната постапка честопати се укажува потреба за *повикување* на странки и други учесници во постапката (сведоци, вештаци и други). Нивното присуство во текот на административната постапка е неопходно и нужно заради давање изјави, сослушување, вештачење, давање мислење и слично. Според тоа, повиканиот во управната постапка може да има различна улога, имено да се појави како странка или како учесник во управната постапка.

*Записникот* претставува писмен состав, односно посебна форма и облик на евидентирање на преземените дејства и на дадените изјави во текот на постапката. При водењето на управната постапка се вршат низа процесни дејства, а за преземените дејства и за дадените изјави треба да се состави записник или да се стави забелешка на списите.

### Записник се составува во следиве случаи:

-  кога се спроведува усна расправа;
-  кога се спроведува друго поважно дејство во постапката (на пример увид) и
-  за поважни усни изјави на странките или на трети лица во постапката (сведок, вештак и други).

Записникот што се составува во текот на управната постапка има повеќекратно значење како за самиот орган кој ја води постапката, така и за второстепениот, а на крајот и за Управниот суд кој решава во управен спор и секако, за странките.

На органот што ја води управната постапка, односно на овластеното службено лице записникот му служи при решавањето да се потсети на факти и околности што биле

---

утврдени во постапката. Записникот му дава можност правилно да ја утврди фактичката состојба и да изведе правилни заклучоци.

Записникот му служи и на второстепениот орган кој решава по жалба. Врз основа на записникот второстепениот орган контролира кои дејствија ги презел првостепениот орган во управната постапка и на кој начин и дали е тоа доволно за утврдување на фактичката состојба и за законито решавање на управниот предмет.

Истата функција и значење записникот ја има и за Управниот суд кога тој решава по управно-судска постапка и врши контрола на законитост на решението донесено во второстепена постапка.

На самите странки записниците им служат како гаранција за остварувањето и заштитата на нивните права и интереси, како и на другите учесници во постапката, затоа што во записниците имаат сигурен доказ за текот и за содржината на дејствата од постапката што се преземени.

Секој записник е составен од два дела, и тоа:

1. вовед и
2. содржина на записникот.

Во воведниот дел од записникот се внесува: името на органот што го води дејството; местото каде што се врши дејството, денот и часот кога се врши дејството и предметот по кој се решава, имињата на службените лица, на присутните странки и на нивните застапници и полномошници.

Вториот дел од записникот треба да ги содржи следниве елементи: точно и кусо да се изложи текот и содржиката на извршеното дејство и на дадените изјави во постапката.

Записникот треба да даде верна и јасна слика на се она што се преземало во текот на постапката, на преземените дејства, дадените изјави и слично. Се разбира, записникот треба да се ограничи само на она што се однесува на самата административна работа која е предмет на постапката. Во записникот се наведуваат сите исправи кои во било која цел биле употребени на усната расправа. Изјавите на странките, сведоците, вештаците и на други лица кои учествуваат во постапката, а што се од значење за донесување на решението, се запишуваат во записникот што поточно, а по потреба и со нивни зборови.

Во записникот се запишуваат и сите заклучоци што ќе се донесат во текот на постапката, односно на дејството за кое се води записникот. Записникот го составува службеното лице што раководи со дејството во постапката, а може да го состави и посебен записничар, при што службеното лице усно му диктира што треба да внесе во записникот. Законот за општа управна постапка предвидува дека записникот се води во текот на вршењето на службеното дејство (на пример, при увид на самото место, при самото сослушување на странката и слично). Ако дејството не може да се заврши истиот ден, ќе се внесе секој ден посебно во истиот записник она што тој ден е извршено и прописно ќе се потпише. Ако дејството за кое се води записник не може да се изврши без прекин, во записникот ќе се означи дека имало прекин. За секое извршено дејство во постапката, без оглед на тоа дали дошло или не дошло до прекинување, треба да постои еден записник, а не повеќе записници.

Записникот мора да се води уредно и во него не смее ништо да се брише. Ако при пишувањето на записникот нешто погрешно е запишано, тоа може да се прецрта по правило со една црта, меѓутоа тоа место што е прецртано мора да остане читливо, а на прецртаното место мора да стои заверка со потпис на службеното лице. Откако ќе се потпише записникот, во него не смее ништо да се додава ниту да се менува. Во случај да се јави потреба за дополнување на записникот, тоа може да се стори во додатокот на записникот, а не смее да се внесува во веќе заклучениот записник.

Пред заклучувањето записникот ќе им се прочита на сослушаните лица и на другите лица што учествуваат во дејството на постапката. Овие лица имаат право и самите да го прегледаат записникот и да стават свои забелешки. На крајот на записникот ќе се наведе

дека записникот е прочитан и дека не се ставени никакви забелешки или, ако се ставени, накратко ќе се забележи содржината на забелешките. Потоа записникот ќе го потпише лицето што учествувало во дејството, а на крајот ќе го завери службеното лице што раководело со дејството, како и записничарот, ако го имало.

Записникот што е составен согласно наведените законски одредби е јавна исправа. Тој претставува доказ за содржината на извршеното дејство, односно на дадените изјави, освен за оние делови од записникот на кои сослушаното лице ставило забелешка дека не се правилно составени. Според тоа, ако записникот е прописно составен, тогаш тој е јавна исправа и претставува целосен доказ за текот и содржината на дејствата во постапката и на дадените изјави. Законска претпоставка е дека се што е внесено во записникот е точно. Наспроти законската претпоставка дека се е точно што е внесено во записник, дозволено е да се докажува и неговата неточност, односно дека записникот е непрописно составен и дека во него не се внесени точни податоци за службените дејства.





ЗОУП утврдува дека комуникацијата помеѓу јавните органи и странките може да се одвива во писмена форма, усно или во електронска форма. Но, кога станува збор за комуникацијата помеѓу јавните органи, тогаш, таа задолжително се одвива во електронска форма. Во оваа фаза од подготвеност на јавните органи, потребно е нивно техничко и кадровско доекипирање за да може доследно да се имплементира оваа законска норма од ЗОУП. Оттука, **комуникацијата помеѓу јавните органи задолжително се одвива во електронска форма** – новина, која е исклучително тешка за имплементација.

Известувањето е материјално дејствие преку кое се соопштува одредена битна информација од значење за управната постапка.

*Доставувањето* претставува материјално дејство, односно постапка преку која се врши предавање на писменото (покана, решение, заклучок или друг службен спис) на лицето на кое му е наменето. Лицето на кого е наменето писменото се вика адресат, а тоа е странката во управната постапка или некој друг учесник во постапката.

Доставувањето има многу значајна улога во управната постапка пред се заради нејзиното успешно и ефикасно одвивање, со практично значење за правата и должностите на странките и на другите учесници во постапката, а и за самиот орган. Во таа смисла се и правилата дека: пред доставување на писменото (решение и друго) тоа не може да произведува никакво правно дејство; од доставувањето започнуваат да течат рокови за вложување на правни лекови; пред да го достави, по правило, органот кој го издал актот не може според него да постапи и слично. Според тоа, доставувањето претставува претходен услов за извршување на решението или за преземање други процесни дејства.

Оттука, како најзначајни начини на комуникација во административната постапка помеѓу органите и странките се јавуваат:

-  **Поднесок – писмени и усни соопштувања со кои поединците им се обраќаат на административните органи**
-  **Записник – јавна исправа која служи за евидентирање на преземените процесни дејствија и дадените изјави во текот на постапката**
-  **Известување – усно, телефонски, по пошта, електронски, со достава**
-  **Достава: препорачано писмо, лично, посредно или јавно доставување, како и по електронски пат или со официјално објавување**

Кога странката е присутна, известувањето се врши усно. Во исклучителни случаи, кога се работи за итни и кратки прашања, известувањето може да се изврши телефонски. Писмениот документ може да се испрати по пошта, преку електронски или други соодветни средства, или со достава.

Известувањето на странката се врши лично, освен кога странката го известила јавниот орган дека има овластен застапник или полномошник за примање на известување, во тој случај се известуваат второнаведените лица.

---

За писмен документ, по правило, физичкото лице се известува во домот или на работното место на примачот, додека правното лице се известува во седиштето на примачот. Известувањето исто така може да се врши и надвор од наведените простории ако примачот се согласи со тоа. Ако не постојат такви простории, известувањето се врши онаму каде што се наоѓа примачот.

Известувањето на лицата во армијата или во посебните единици на Министерството за внатрешни работи се врши преку управата на институцијата. Известувањето на приведени лица и на затворениците се врши преку управата на институцијата во која се приведени, односно издржуваат казна затвор.

Известувањето по пошта се врши по пат на обична или препорачана пошта. Секој документ што влијае врз роковите се испраќа преку препорачана пошта. Писмениот документ што е испратен по пат на препорачана пошта се смета дека е доставен на датумот кога е заверена потврдата за прием.

Известувањето преку електронски средства се врши со испраќање на електронскиот документ во согласност со закон. Доколку не можат да се утврдат времето и датумот на документот што е испратен електронски се смета дека истиот е примен согласно закон, најдоцна на третиот ден од денот на неговото испраќање.

Личното доставување го врши службено лице на јавниот орган со тоа што документот му го предава лично на примачот. Доставувањето се потврдува со доставница што ја потпишуваат и примачот и службеникот, а во неа се наведени и информации за идентификување на доставениот документ и за датумот на доставувањето.

Во случаите кога личното доставување не е задолжително со закон, а примачот не е затечен на местото каде што треба да се изврши доставувањето, документот може да се достави преку трети лица кои прифаќаат да му го предадат документот на примачот и тоа според следниот редослед:

- на кој било полнолетен член на домаќинството на примачот или - на лице вработено на работното место на примачот

Лицето кое ќе го прими документот треба да потпише доставница со којашто ја презема обврската да му го достави документот на примачот. Во доставницата службеникот исто така треба да го забележи односот на третото лице спрема примачот, датумот кога документот му е предаден на третото лице и податоците за идентификација на документот што треба да се достави. Доставувањето се смета дека е извршено по истекот на три дена од датумот кога документот бил примен преку трето лице или кога документот бил оставен во поштенското сандаче. Доколку третото лице не прифати да го прими документот, тој ќе биде оставен во поштенското сандаче на примачот. Во овој случај, часот и датумот на доставување и правните последици се забележуваат на пликот, а исто така се наведуваат и во доставницата.

Доколку живеалиштето, односно седиштето на странката е непознато за јавниот орган чие писмено се доставува, или кога се работи за акти кои се однесуваат на повеќе странки, јавниот орган доставата ја врши со јавна објава. Објавата јавниот орган ја врши преку дневен печат кој е дистрибуиран на целата територија на Република Македонија, во текот на два последователни дена. По овие објави, јавниот орган на свој трошок ќе изврши и еднократна објава во “Службен весник на Република Македонија”, односно во службеното гласило на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје. По извршените објави, се смета дека странката е уредно известена за писменото.

Доставувањето на електронски документ може да се изврши со преземање на документот од сервер што го одредил јавниот орган само ако на примачот му е овозможен пристап преку автентизирани електронски средства и ако претходно е известен за датумот или периодот во кој документот ќе биде поставен на серверот. Доставувањето се смета дека е извршено во моментот на преземање. Ако документот не се преземе во одредениот рок или период, јавниот орган го повторува

известувањето. Ако документот не се преземе во одредениот рок или период утврден во второто известување, јавниот орган треба да ја достави одлуката преку други соодветни средства.

Известувањето преку објавување во „Службен весник на Република Македонија“ или во службеното гласило на единиците на локалната самоуправа е задолжително: - кога се однесува на управен акт што засега голем број лица што не му се познати на јавниот орган, или кога известувањето по пат на други средства е невозможно или несоодветно; - во други случаи определени со закон.

## 9. Рокови

**Рок претставува одреден временски период во текот на кој треба да се изврши некое процесно дејство, или пак временски период кој треба да истече за да може да се преземе извесно процесно дејство.**

На пример, рок за поднесување на жалба или рок во кој органот мора да донесе решение по поднесеното барање на заинтересираната странка итн.

Постојат два вида рокови и тоа рокови кои ги одредува самиот закон (*законски рокови*) и рокови кои ги одредува лицето што ја води управната постапка (*службени рокови*). Основната разлика меѓу законските и службените рокови се состои во тоа што законските рокови по правило не можат да се продолжуваат, а службените рокови можат да се продолжат по молба на заинтересираното лице ако за тоа постојат оправдани причини и ако молбата се поднесе пред истекот на рокот.

Законските рокови обично се преклузивни, што значи дека со нивното пропуштање странката го губи правото на вршење на процесното дејство. Службените рокови можат да се продолжуваат, односно да се менуваат од страна на службеното лице. Во теоријата тие се нарекуваат дилаторни рокови.

Постои уште една поделба на роковите, и тоа: на *објективни рокови* и на *субјективни рокови*. Објективниот рок секогаш е подолг од субјективниот рок и претставува апсолутен временски лимит во кој може да се преземе одредено процесно дејство (на пример, објективниот рок за повторување на управната постапка изнесува 5 години). Субјективниот рок тече од моментот на некој субјективен факт и секогаш е пократок од објективниот рок (на пример, субјективен рок за повторување на управната постапка е еден месец од моментот кога странката дознала дека постои некоја причина за обнова).

Роковите се многу важни во секоја правна постапка, како во судските, така и во управната постапка. Така, управниот акт може да произведува правни последици од моментот кога на странката на којашто се однесува или врз којашто влијае и е доставен актот. Ова е многу важна поента, појдовна основа за следење на правните последици од носењето на управниот акт, појдовна основа за неговото извршување и неговото дејство. Рокот од кој ќе започне да се извршува управниот акт може да биде и поинаку утврден, на пример: управниот акт може да произведе правни последици од моментот што е изречно утврден во диспозитивот од писмениот управен акт. Роковите се важни и за утврдување кога ќе престане важноста на еден управен акт. Така, основното правило е дека управниот акт важи или произведува правно дејство сè додека не се укине, поништи или измени со одлука по правен лек или по службена должност. Но, важењето исто така може да престане по истек на определен временски рок или по исполнување на целта на актот доколку тоа изрично било утврдено во диспозитивот на актот.

### **9.1. Враќање во поранешна состојба**

Враќање во поранешна состојба или *restitution in integrum* претставува посебно правно средство со кое се отстрануваат неповолните последици за странката која пропуштила во рок да преземе одредено процесно дејство, но без нејзина вина. Враќањето во поранешна состојба претставува посебно правно средство исклучиво сврзано со пропуштање на рок, со можност последицата да се санира ако пропуштањето било без вина и од оправдани причини.

Роковите се определени временски периоди во кои странката може да преземе одредено процесно дејство. Меѓутоа, ако дојде до нивно пропуштање (особено на преклузивните), за странките настануваат штетни последици. Така, на пример, ако странката го пропушти рокот за жалба, таа веќе не може да го напаѓа во инстанциона постапка тоа решение, па дури и во случај со тоа решение законот да е повреден на нејзина штета. До пропуштање на рокот може да дојде од разни причини. Ако странката го пропуштила рокот свесно или од немарност, во таков случај таа нема оправдување и ќе ги трпи штетните последици од пропуштањето. Меѓутоа, може да се случи странката да го пропушти рокот од оправдани причини. Во таков случај, ако таа не е виновна за пропуштањето на преземање на одредено процесно дејство, а поради тоа трпи штетни последици, законот и дава можност да бара враќање во поранешна состојба.

**Враќањето во поранешна состојба се состои во тоа што надлежниот орган може да и дозволи на странката по нејзино барање да преземе некое дејствие во постапката кое го пропуштила без своја вина, ако поради тоа пропуштање е исклучена од вршењето на тоа дејство, и на тој начин да ја врати постапката во онаа состојба во која се наоѓала пред пропуштањето на процесното дејство.**

ЗОУП ги предвидува следниве три основни случаи (односно причини) како основа за враќање во поранешна состојба, и тоа:

- 1) На странката која не по своја вина пропуштила во рокот да изврши некое процесно дејствие во постапката, па поради тоа пропуштање е исклучена од вршење на тоа дејствие, ќе и се дозволи, по нејзин предлог враќање во поранешна состојба;
- 2) По предлог на странката која пропуштила во рокот да го предаде поднесокот ќе и се дозволи враќање во поранешна состојба кога таа од незнаење или поради очигледен пропуст поднесокот благовремено го испратила по пошта или непосредно го предала на ненадлежен орган;
- 3) Враќање во поранешна состојба ќе се дозволи и во случај кога странката со очигледен пропуст го пречекорила рокот, но поднесокот сепак е примен од надлежниот орган најдоцна три дена по истекот на рокот, ако странката поради задоцнувањето би изгубила некое право.

Во првиот случај како причина или основа да може да се бара враќање во поранешна состојба Законот наведува дека тоа пропуштањето на рокот требало да се случи „не по своја вина“ на странката но тој поблиску не ги определува причините за пропуштањето. Тоа би можела, на пример, да биде пред се некоја непредвидлива случка или околност која странката ја спречила да го изврши процесното дејство во рокот.

Како таква може да се означи, на пример, ненадејна болест на странката која ја спречила да го изврши процесното дејство (да поднесе жалба, да дојде на усна расправа и слично). Како непредвидлива и ненадејна околност може да се означи и некоја елементарна незгода или случка (на пример поплава, пожар, земјотрес, железничка или друга сообраќајна несреќа итн).

Понатаму, како „оправдана причина“ може да се земе предвид и некоја неотстранлива случка која ја спречила странката во рок да го преземе процесното дејство. За неотстранлива



случка се смета онаа случка чиешто дејство не може да се отстрани, иако можела да се предвиди (на пример, дефект на автомобилот со кој странката тргнала на расправа).

Во вториот случај, за да се дозволи враќање во поранешна состојба, потребно е поднесокот благовремено да бил поднесен, но до ненадлежен орган и до ова погрешно поднесување да дошло како резултат на незнаење или поради очигледен пропуст. Според тоа, како кумулативни услови за странката да може да бара враќање во поранешна состојба по оваа основа би било потребно:

- а) странката да пропуштила во рок да го предаде поднесокот до надлежниот орган;
- б) поднесокот да го испратила благовремено по пошта или непосредно да го предала на ненадлежен орган; и
- в) доставувањето на поднесокот до ненадлежниот орган да го сторила од незнаење или од очигледен пропуст.

Како пример би можел да се наведе следниов случај: странката ја поднела жалбата до првостепениот орган, наместо да ја предаде непосредно до второстепениот орган, а тоа го сторила од незнаење или од очигледен пропуст.

Во третиот случај враќањето во поранешна состојба може да се дозволи ако кумулативно се исполнети следниве услови:

- а) странката да пропуштила во определениот рок да му го предаде поднесокот на надлежниот орган поради очигледен пропуст;
- б) странката сепак го предала поднесокот на надлежниот орган кој го примил најдоцна три дена по истекот на рокот; и
- в) странката поради задоцнувањето (пречекорување на рокот) да изгубила некои права.

Според тоа, оваа погодност странката не може да ја користи во сите случаи, туку само во оние во кои би изгубила свое право. На пример, таа не може да бара враќање во поранешна состојба по оваа основа ако во конкретниот административен предмет се работи за некаква нејзина обврска. Исто така, не доаѓа предвид примена на оваа процесна институција доколку се работи за административна работа за признавање на некое право на странката ако пропуштањето на рокот во тој предмет не повлекува со себе и губење на тоа право.

Враќање во поранешна состојба може да се поведе само по предлог на странката, а не и по службена должност. Странката е должна во предлогот за враќање во поранешна состојба да ги изнесе околностите поради кои била спречена во рокот да го изврши пропуштеното дејство и тие околности да ги стори *барем веројатни*. Според тоа, причините за пропуштањето на дејството законот не бара да се сторат целосно докажани и извесни, туку се задоволува и со тоа тие да бидат сторени барем веројатни. (Фактите и околностите се сметаат за веројатни во оној случај кога ќе се целосно докажани или со докази само посредно се утврдуваат.) Ова од причина што некои околности можат лесно да се утврдат (на пример, странката била на операција во болница, па поради тоа го пропуштила рокот), но некои многу тешко можат да се утврдат, па затоа и се оперира со критериумот веројатност - на пример, странката го пропуштила рокот затоа што и се случила некоја мала незгода (временска, на пример) по патот надвор од градот.

Предлогот за враќање во поранешна состојба се поднесува во рок од 8 дена и тој почнува да тече од денот кога престанала причината што го предизвикала пропуштањето, а ако странката дури подоцна дознала за пропуштањето, тогаш од денот кога тоа го дознала. Овој рок се нарекува уште и субјективен рок, затоа што тој зависи од личните односи на странката која го пропуштила дејството, односно тој зависи од спреченоста на странката и од нејзиното знаење за пропуштањето (престанување на причината за пропуштање, сознанието за пропуштањето и слично).



---

Покрај субјективниот рок постои и објективен рок кој изнесува 3 месеци од денот на пропуштањето. По истекот на овој рок такво барање не може да се поднесува без оглед на тоа што постојат оправдани причини за пропуштањето. Според тоа, објективниот рок за враќање во поранешна состојба зависи исклучиво од објективните факти.

И субјективниот и објективниот рок се преклузивни законски рокови, па според тоа не можат да се продолжуваат. Странката мора да ги запазува и едниот и другиот, затоа што ако ги пропушти го губи правото за поднесување на предлог за дозвола за враќање во поранешна состојба.

Предлогот за враќање во поранешна состојба се поднесува секој пат на органот кај кој требало да се изврши пропуштеното дејство. Органот за предлогот одлучува со решение најдоцна во рок од 10 дена од поднесувањето на предлогот. Со решението тој може предлогот да го отфрли, да го одбие, или пак може да го уважи со што ќе го дозволи враќањето во поранешна состојба.

Против решението со кој е одбиен предлогот за враќање во поранешна состојба е допуштена посебна жалба. Предлогот за враќање во поранешна состојба не го запира текот на постапката, но органот надлежен за решавање на предлогот може привремено да ја прекине постапката додека решението за предметот не стане конечно. Кога враќањето во поранешна состојба е дозволено, постапката се враќа во онаа состојба во која се наоѓала пред пропуштањето, а се поништуваат сите решенија и заклучоци што ги донел органот во врска со пропуштањето.

## **10. Првостепена постапка**

### **10.1. Поведување на постапката**

Самиот збор постапка, односно „procese“, означува дејност која постепено се развива, каде што меѓусебно поврзани дејности се стопуваат една во друга, односно каде владее еден ред на движењето во етапи и во фази. Првата фаза е поведувањето на управната постапка.

За поведување на управната постапка се користат две начела, и тоа:

1. начело на официјалност, односно официјална максима, и
2. странечко начело, или приватна максима, односно начело на поведување постапка на предлог (иницијатива) на странката.

При поведување на управната постапка треба да се разликува иницијативата за поведување на постапката од самото поведување на постапката. Имено, иницијативата (поттикнувањето) за поведување на постапката може да потекне од странка, а може да потекне и од органот, додека самото поведување на постапката секогаш го врши надлежниот орган, т.е. службеното лице. Тоа, пак, од друга страна значи, дека странката не може сама да ја поведува управната постапка, туку таа може само да бара и да даде иницијатива за нејзино поведување.

Кај поведувањето на управната постапка по службена должност, надлежниот орган ќе ја поведе по две основи и во две ситуации, и тоа: прво, кога тоа го одредува законот или на закон заснован пропис, и второ, кога утврди или дознае дека, со оглед на фактичка состојба, треба заради заштита на јавниот интерес да поведе управна постапка.

Повод за поведување на управна постапка во практиката најчесто се случуваат од второто начело, односно употребата на приватната максима односно на странечкото начело. Согласно со ова начело, за да може да се поведе управна постапка, мора претходно да постои предлог, барање, молба од заинтересирано лице односно од странка. По природата на работата тука се бара предлог од странка затоа што овде е ангажиран претежно приватниот интерес. Странката овде бара да и се признае некое право, да се ослободи од некоја обврска, да и се издаде некоја дозвола итн. Затоа во овие случаи постапката не може да се поведе „ex officio“, а ако се поведе, без согласност на странката тоа дејство е ништовно.

При поведување на управна постапка надлежниот орган не е должен да донесе никаков формален акт дека постапката е започната. Управната постапка ќе се смета за поведена кога надлежниот орган ќе изврши било кое дејство со цел за водење постапка (на пример, повикување на странките за да се сослушаат). Значи, за поведување на постапка не се бара претходно донесување на формален заклучок за тоа. Исклучок од ова правило имаме кај обнова на управната постапка, која пред да започне е условена со донесување на решение со кој се дозволува обновата. Меѓутоа, ако надлежниот орган по повод поднесено барање од страна на странката најде дека според важечките прописи нема услови за поведување на постапка, тој е должен за тоа да донесе решение против кој е допуштена посебна жалба.

Согласно последниот ЗОУП донесен во 2015 година, концептот дека управната постапка се смета за поведена само тогаш кога е преземено првото процесно дејствие на јавниот орган се напушта. Согласно чл. 52 ст. 1 управната постапка се смета дека е поведена на барање на странката на денот кога е поднесено барањето што значи дека странешката максима доследно се применува во буквална смисла на зборот. Кога станува пак збор за иницијатива на јавниот орган, односно поведување на управната постапка по службена должност, управната постапка започнува со првото дејствие во постапката преземено од овластеното службено лице. Исто така, странката барањето за остварување на право, односно правен интерес може да го достави на образец, кој јавниот орган е должен да го изготви, а на кој таксативно се наведени доказите и податоците кои странката е должна да ги приложи кон барањето и доказите и податоците кои јавниот орган надлежен за решавање на работата ги прибавува по службена должност.

## **10.2. Постапка до донесување на решение (испитна постапка)**

Испитната постапка е втора етапа, односно фаза во управната постапка. Целта на испитната постапка: е да се утврдат фактите и околностите од значење за донесување на решението. Покрај оваа цел, испитната постапка има уште една цел, а тоа е на странките да им се овозможи во постапката да ги остварат и да ги заштитат своите права и своите правни интереси.

Кои факти и околности се од значење за решавање на управен предмет, чиешто утврдување претставува една од целите на испитната постапка, предвидуваат материјалните прописи кои треба да се применат. Тие факти и околности, всушност, не се ништо друго туку *условите* под кои материјалните прописи определуваат извесни права и обврски.

На пример, факти и околности од значење за признавање право на инвалидска пензија на осигуреникот се: минимален работен стаж и потполна неспособност за работа. Тоа се условите за признавање на тоа право, па во управната постапка треба да се испитаат и да се утврди дали постојат или не постојат токму тие факти и околности.

Втората цел на испитната постапка е да се остварат и да се заштитат правата и правните интереси на странките. Овие права и правни интереси произлегуваат од материјалните прописи што треба да се применат во конкретен случај, но и од ЗОУП и од процесните права на странките во постапката.

Во испитната постапка определени права и должности имаат и органот и странката. Тие заемно соработуваат заради остварувањето на двете основни цели на испитната постапка: да се утврдат фактите и околностите од значење за донесување на решението и странката да ги заштити и да ги оствари своите права и своите правни интереси. Ова пак, може да се изврши во скратена или во посебна испитна постапка.

### 10.2.1. Скратена испитна постапка

За скратената испитна постапка е карактеристично тоа што во неа се пристапува кон решавање на управната работа без претходно да се изведуваат одделни процесни дејства. За разлика од посебната управна постапка, во која се одвиваат сите потребни фази и етапи и процесните дејства (увид, усна расправа, сослушување на странките, вештачење и слично), а се заради утврдување на фактичката положба и за заштита на правата и правните интереси на странките, во скратената управна постапка овие посебни дејства не се извршуваат, туку управниот предмет се решава непосредно. Но, и во скратената управна постапка не може да се решава самоволно и арбитрарно. И тука мораат да бидат задоволени двете основни цели на управната постапка (утврдување на фактичката состојба и заштита на правата и правните интереси на странките). Тргувајќи од природата на одредени административни предмети, ЗОУП дава можност тие да се решаваат многу побргу и поефективно, без претходно спроведување на посебните дејства во постапката: Така, во чл. 58 ст. 2 е утврдено дека не треба да се докажуваат општо познати факти, факти кои му се познати на јавниот орган и факти чие постоење законот го претпоставува.

Тоа би значело дека нема да се спроведува испитна постапка:

1) Ако странката во своето барање навела факти или поднела докази врз основа на кои може да се утврди состојбата на работата или ако таа состојба може да се утврди врз основа на општопознати (ноторни) факти кои не мораат да се докажуваат или факти што му се познати на органот.

Во овој случај не е потребно да се води посебна испитна постапка, затоа што странката своите тврдења ги поткрепила со веродостојни докази или пак се работи за ноторни факти кои не мораат да се докажуваат бидејќи се општопознати или му се познати на органот. Тука органот може непосредно да пристапи кон донесување на решеше без преземање на било кое процесно дејство во постапката, затоа што, тоа би било непотребно и одвишно. На пример, кога осигуреник поднел барање да му се признае право на лична пензија и кон барањето поднел докази врз основа на кои може да се утврди тоа право (години на старост со извод од матична книга на родените, должина на работен стаж со работничка книшка, просек на личен доход со уверение или потврда за лични примања). Врз основа на вака документираното барање органот може и во скратена постапка непосредно да го реши предметот и на странката да и го признае правото на лична пензија. Исто така, органот ќе го реши предметот непосредно и по скратена постапка ако се работи за факти ноторни и општопознати што не треба да се докажуваат (на пример, постоење на катастрофален земјотрес, поплава и слично), врз основа на кои на странката и се признава некое право во административната постапка. Органот може да решава по скратена постапка и врз основа на фактите што нему му се познати (на пример, органот дознал некои факти во врска со својата службена работа, а странката поднела барање засновано токму на тие факти).

2) Ако состојбата на работата може да се утврди врз основа на службени податоци со кои располага органот што ја води постапката, а не е потребно посебно сослушување на странката заради заштита на нејзините права, односно правни интереси.

Овде се работи за целосни службени податоци со кои органот располага и со кои можат да се утврдат околностите и фактите за донесување на решението, што ги чини непотребни и одвишни процесните дејства во таа насока. На пример, ако воен службеник поднел барање за унапредување во повисок разред, надлежниот орган може врз основа на службените податоци со кои располага да донесе решение по скратена постапка за унапредување на странката во повисок платен разред.

3) Во случај кога со пропис е предвидено дека работата може да се реши врз основа на факти и околности кои не се целосно докажани или се докажани само посредно или кога фактите и околностите се сторени веројатни, а од сите околности произлегува дека барањето на странката треба да се задоволи.

За да дојде до решавање по скратена постапка во смисла на горната одредба, основен услов е со материјален пропис да е предвидено дека управниот предмет од таа област може да се реши не само врз основа на потполно докажани факти, туку и тогаш кога тие факти се сторени само веројатни.

4) И најпосле, органот може да ја реши управната работа во скратена постапка кога се работи за преземање во јавен интерес на итни мерки кои не можат да се одлагаат, а фактите на кои решението треба да биде засновано се утврдени или сторени барем веројатни.

Преземање на итни мерки во јавен интерес кои не можат да се одлагаат е предвидено со посебни прописи (на пример, Закон за заштита од елементарни непогоди, Закон за заштита од пожар итн.). Во ситуациите кои се предвидени со овие материјални прописи, административните органи можат, заради заштита на јавната безбедност, јавниот мир и поредок, заштита на животот и здравјето на луѓето, имотот и слично, да решаваат по скратена постапка и врз основа на факти кои се сторени барем веројатни (такви се решенијата за обврските на граѓаните, трговските друштва и установите за учество во отстранување на последици од поплави, земјотреси, пожари и слично).

Во сите други случаи органите се должни да спроведат посебна испитна постапка пред донесување на решението.

#### 10.2.2. Посебна испитна постапка

Посебната испитна постапка претставува постапка односно фаза во управната постапка во која се преземаат посебни дејства со цел да се утврдат факти и околности од значење за решението и да им се овозможи на странките да ги заштитат своите права и правни интереси. Во оваа фаза се користат доказни средства за испитување на фактите и утврдување на фактичката состојба. Доказни средства, според ЗОУП се сите средства што се погодни за утврдување на фактите во одделен случај, како што се: исправи, сведочења на сведоци, изјави на странките, вештачење и увид.

За разлика од скратената постапка, во посебната управна постапка има повеќе поединечни управни дејствија (сослушување на странките, сведоците, вештачење, увид, прибавување на исправи, јавна расправа и слично). Во посебната испитна постапка определени права и должности имаат како службеното лице што ја води управната постапка така и странките во постапката.

Текот на испитната постапка го определува службеното лице што ја води постапката според околностите на секој случај, придржувајќи се кон одредбите на управната постапка и на материјално-правните прописи со кои е регулиран управниот предмет.

Надлежниот орган не смее да донесе решение пред да и даде можност на странката да се изјасни за фактите и околностите на кои треба да се заснова решението, а за кои на странката не и била дадена можност да се изјасни.

#### 10.2.3. Претходно (прејудициелно) прашање

Ниту еден орган не може да решава управни предмети од надлежност на друг управен орган, а уште помалку ако тие се во надлежност на судовите. Меѓутоа, целите на управната постапка таа да се одвива економично, рационално и експедитивно, ја наметнале потребата од извесно отстапување од строгите правила за запазување на прописите за надлежност, давајќи му право на органот да *р а с п р а в а* и по прашање кое не спаѓа во негова надлежност ако тоа е потребно заради напред спомнатите цели. Таа можност органот ја има кога решава за претходно прашање во управна постапка.

Доста често се случува органот при решавање на некој управен предмет да најде на такво прашање за чие решавање не е надлежен, но од чие претходно решавање зависи решавањето на главното прашање. Тоа правно прашање се нарекува претходно (или

---

прејудициелно) прашање и за него е карактеристично и тоа што претставува самостојна правна целина за чие решавање е надлежен некој друг орган или суд.

Ако органот што ја води управната постапка наиде на такво прашање, тој може да постапи на два начина, и тоа:

а) согласно законските услови сам да го расправи тоа прашање или пак

б) да ја прекине постапката додека надлежниот орган тоа прашање не го реши, па дури подоцна врз основа на одлука на надлежниот орган да решава за главната работа. Ако се одлучи да ја прекине постапката, органот за прекинување на постапката е должен да донесе решение против кој е допуштена посебна жалба. Но, ако ова решение го донел второстепенот орган, против него посебна жалба не е дозволена.

ЗОУП го уредува институтот претходно прашање на следниов начин:

„Ако јавниот орган што ја води постапката наиде на прашање чие решавање е предуслов за да се одлучи за самата работа, а истото претставува независно правно прашање за чие решавање е надлежен суд или некој друг јавен орган, јавниот орган што ја води управната постапка ја прекинува постапката додека не се реши претходното прашање и за тоа ја известува странката. Кога постапката по претходното прашање треба да се поведе на барање од странката, известувањето за прекинет на постапката исто така содржи и упатство за ова барање. Кога постапката по претходното прашање се поведува по службена должност од страна на друг јавен орган, јавниот орган што ја води постапката ќе бара решавање на претходното прашање од страна на другиот јавен орган.“

На овластувањето на органот што ја води постапката за расправање на претходното прашање му се поставени извесни ограничувања. Така, ако органот го расправил претходното прашање, неговото решение на таквото прашање има правно дејство само во предметот во кој тоа прашање е решено. Во однос, пак, на прашањето за постоење на кривично дело и на кривична одговорност на сторителот, органот што ја води постапката е врзан за правосилната пресуда на кривичниот суд со кој обвинетиот се огласува за виновен. Покрај овие ограничувања постојат и други правни прашања чија правна природа по правило не дозволува да бидат расправени како претходни прашања во управна постапка, како утврдување на постоење на брак, утврдување на татковство и кога е тоа утврдено со посебен закон. Во овие случаи органот што ја води управната постапка не смее да расправа по тие прашања како претходни. Тој мора да ја прекине постапката и да ја почека одлуката на надлежниот орган по тоа претходно прашање за да може подоцна мериторно да одлучи за главната работа.

Меѓутоа, ако претходното прашање се однесува на кривично дело, а нема можност за кривично гонење (на пример, делото застарело), органот што ја води постапката може да го расправи и ова претходно прашање.

Органот што ја води управната постапка може и сам да пристапи кон решавање на претходното прашање. Доколку тоа тој го стори, решавањето на претходното прашање има правно дејство само во рамките на управниот предмет во кој тоа прашање е решено. Поради таквото стеснето значење на расправање (а не на решавање) на претходното прашање, тоа не го сочинува составниот дел на диспозитивот на решението, туку е составен дел на образложението. Претходното прашање во конкретен случај претставува составен дел на фактичката положба. Постапката прекината заради решавање на претходното прашање кај надлежниот орган ќе продолжи откако решението донесено по тоа прашање ќе стане конечно.

### **10.3. Усна расправа**

Усната расправа претставува едно од дејствијата на посебната испитна постапка кое има за цел да се утврдат сите факти и околности од значење за решавање на управниот предмет и на странките да им се овозможи активно учество во остварувањето и заштитата на нивните права и правни интереси.

---

За разлика од парничната постапка, во која усната расправа има огромно значење, во управната постапка голем број предмети се решаваат и без закажување на усна расправа. Се разбира, таа е потребна и неопходна кога се работи за сложени управни предмети во кои учествуваат повеќе лица и во кои треба да се изведат повеќе докази.





Во управната постапка во најголем број предмети нема усна расправа затоа што усната расправа во принцип е незадолжителна, а и природата на управниот предмет најчесто не го бара тоа. (На пример, кога се работи за едностранечки предмети, предмети кои не се многу сложени и слично.) Во тие едноставни и во основа јасни предмети, заради начелото на економичност и рационалност во решавањето, усната расправа не се закажува, затоа што нема потреба од примена на начелото на непосредност и усност.

Постојат повеќе правила кои се однесуваат на усната расправа, а може да се наведат некои од нив: службеното лице што ја води постапката определува усна расправа по своја иницијатива или по предлог на странката во секој случај кога тоа е корисно за разјаснување на предметот, а особено:

- 1) во предмети во кои учествуваат две или повеќе странки со спротивни интереси; или
- 2) кога треба да се изврши увид или сослушување на сведок или вештак.

Согласно ова постојат два вида, односно два начина за закажување на усната расправа. *Факултативната* усна расправа зависи од оценката на службеното лице дали ќе одржи или нема да одржи усна расправа ако смета дека тоа е корисно за разјаснување на предметот, додека вториот облик на закажување на усната расправа е задолжителен и не зависи од волјата на странката или од волјата на органот. Со закон се предвидени ситуации кога мора да се закаже усната расправа.

Усната расправа е јавна. Тоа значи дека на неа можат да присуствуваат и лица кои не учествуваат во самата постапка. Со тоа се овозможува вршење на поширока контрола од страна на јавноста, што пак доведува до повнимателна и пообјективна работа на органите и другите учесници во постапката. Меѓутоа, службеното лице што ја води постапката може да ја исклучи јавноста за целата усна расправа или само за еден нејзин дел. Тоа се однесува на следниве случаи:

-  ако тоа го бараат причините на моралот или на јавната безбедност;
-  ако постои сериозна и непосредна опасност од попречување на усната расправа;
-  ако треба да се расправа за односите во некое семејство;
-  ако треба да се расправа за околности кои претставуваат службена, професионална, научна или уметничка тајна.

Службеното лице што ја води постапката донесува решение за исклучување на јавноста, кое мора да биде образложено и јавно објавено.

#### **10.4. Докажување**

Докажувањето претставува една фаза од административната постапка која се состои во утврдувањето на вистинитоста на фактите кои според материјалните прописи се важни за донесување на решението.

Според ЗОУП, јавниот орган е должен да ги утврди фактите и околностите што се од значење за управното дејствие со изведување на потребните докази и податоци (исправи, уверенија, сертификати, потврди и друго) кои се издаваат од надлежен орган за кои се води службена евиденција, а што служат за утврдување на фактичката состојба врз основа на која се решава за правата, обврските или правните интереси на странките. Доказите и податоците, за кои органот надлежен за решавање води службена евиденција, ќе се смета дека странката ги има поднесено со барањето. Доказите и податоците ќе се смета дека странката со барањето ги има поднесено и доколку за нив службена евиденција води друг орган. Органот надлежен за решавање е должен да ги прибави доказите и податоците по службена должност по електронски пат, ако странката даде

претходна согласност за користење на нејзините лични податоци.

Службеното лице кое ја води постапката е должно по службена должност по електронски пат да ги прибави доказите и податоците за фактите за кои службена евиденција води јавниот орган надлежен за решавање. Истото службено лице ќе постапи така и во случај кога во однос на фактите службена евиденција води друг јавен орган, односно друг субјект кој води регистар за податоци. Јавниот орган, односно субјектот кој води службена евиденција е должен бараните докази и податоци да ги достави по електронски пат во рок од три дена од денот на приемот на барањето.

Докажувањето на фактите врз основа на кои се донесува решение во административната постапка се врши со доказни средства или со докази. За доказни средства, согласно ЗОУП, се смета се она што е погодно за утврдување на фактичката положба и што одговара на поединечен случај, односно секое средство кое е погодно кај службеното лице да создаде убедување дека односната фактичка положба е вистинита. Сепак, како најчести доказни средства ЗОУП ги набројува: исправите, сведоците, изјавата на странката, вештаците и увидот. Кои од овие средства (или некои надвор од наброените) ќе ги употреби службеното лице зависи од потребите на конкретен случај.

Доказите можат да бидат посредни или непосредни. Непосредните докази се такви со кои некој факт се утврдува непосредно и најдиректно.

На пример, ако треба да се утврдат идентитетот на некое лице, тоа најдиректно и најнепосредно ќе се утврди со лична карта. Ако лицето нема лична карта, тогаш докажувањето може да се врши и по посреден пат - на пример, со изјава на двајца сведоци кои ќе посведочат за неговиот идентитет.

ЗОУП предвидува кои се тие факти што не треба да се докажуваат и таксативно ги набројува, и тоа:

- ✚ не треба да се докажуваат факти кои се општопознати (ноторни факти);
- ✚ оние факти чие постоење законот го претпоставува.

Под општо познати или ноторни факти се подразбираат такви факти кои им се познати на сите лица воопшто, на сите лица од одредено подрачје, на сите лица од одредено образование или пак на современиците на одредено собитие.

На пример, ноторен факт е дека катастрофалниот земјотрес во Скопје беше на 26 јули 1963 година и тој факт не треба да се докажува ако треба врз основа на тој факт да се оствари некое право во административна постапка.

Исто така, не треба да се докажуваат факти чие постоење законот го претпоставува. Но, тука е допуштено да се докаже непостоење на тие факти, освен ако тоа е со закон поинаку определено. Таквите факти се нарекуваат законски претпоставки и тие можат да бидат соборливи или несоборливи.

#### **Доказни средства:**

- ✚ **Изјава на странка**
- ✚ **Исправи - Исправата во потесна смисла на зботот се појавува во форма на писмен документ (писмено) издаден од лица кои утврдуваат некоја случка, околност или факт**
- ✚ **Сведоци - Сведокот е физичко лице кое има моќ на забележување, но и способност тоа што го забележило успешно, точно и објективно да го пренесе и да го соопшти.**
- ✚ **Вештаци - Вештаците се лица кои располагаат со посебно стручно знаење, кои ги испитуваат одредените факти и на службеното лице што ја води постапката за нив му поднесуваат стручно мислење.**



**Увид - доказно средство по пат на кое службеното лице самото ги забележува фактите.**

*Изјавата на странката* не е сосема најсигурно доказно средство, затоа што странката е заинтересирана за исходот на постапката и пристрасна, па за нејзината изјава како доказно средство е потребен посебен третман и претпазливост. Меѓутоа, во одредени ситуации усната изјава на странката може да служи како доказно средство:

- ако за утврдување на определен факт не постои непосреден доказ или ако таков факт не може да се утврди врз основа на други доказни средства (сведок, увид и друго);
- во управни работи со мало значење ако определен факт би требало да се утврдува со сослушување на сведок кој живее во место оддалечено од седиштето на органот;
- ако поради прибавување на други докази би било отежнато остварувањето на правото на странката; и
- кога со посебен закон е пропишано определени факти да се докажуваат со изјава на странка.

Постојат јавни и приватни исправи.

Странката може да дава изјави усно на записник или во писмена форма во секоја фаза од постапката.

*Јавната исправа* според ЗОУП е исправа што во пропишана форма ја издал државен орган во границите на своите надлежности, а која може да биде приспособена за електронска обработка на податоци, како и исправа која во таква форма ја издала некоја установа или организација во работи кои ги врши врз основа на јавни овластувања. Со оваа јавна исправа се докажува она што во неа се потврдува или се определува. Допуштено е да се докажува дека во јавната исправа фактите се неистинити потврдени или дека самата исправа е неисправно составена. Инаку за исправите (посебно за јавните) постои законска пресумпција (претпоставка) дека се она што е содржано во јавната исправа треба да се смета за точно се додека не се докаже спротивното. Товарот на докажувањето на спротивното лежи на онаа странка која тврди дека исправата е неистинита или дека е неисправно составена.

*Уверението* претставува посебен вид на јавна исправа која има многу широка употреба како доказно средства во управната постапка. Уверенијата како посебен вид на реални акти се изучуваат во предметот административно право каде се објаснува разликата помеѓу уверенијата и решенијата, а имено, со решението се одлучува за еден административно-правен предмет, а со уверението само се тврди постоење на одредени состојби, појави, факти, кои можат да послужат како основа за создавање на административно-правни односи.

*Приватните исправи* се исправи кои ги издале приватни лица (на пример, полномошно, приватни писмени изјави, деловни книги на трговски друштва и дуќани, записници на одделни здруженија и друго). За приватните исправи не е предвидена некоја строга форма и тие се само доказ за тоа дека, на пример, нејзиниот издавач дал таква изјава. Според тоа, со приватната исправа не се докажува дека сите факти што се наведени во неа се и вистинити. Затоа и основната разлика помеѓу приватната и јавната исправа се изразува во нивната доказна сила. Јавната исправа претставува полн доказ, а приватната исправа нема таква доказна сила.

Во административната постапка начелно и принципиелно е прогласена општа должност за сведочење, а имено, секое лице кое се повикува како *сведок* е должно да се одзове на поканата и да сведочи ако со закон поинаку не е определено. Обврската за сведочење физичките лица треба да ја исполнуваат како своја граѓанска должност, затоа



што многу права не би можеле да бидат остварени кога не би постоела должноста на сведочење.

Оваа должност содржи два елемента, и тоа: должност да се дојде на повикот на органот и должност да се каже вистината, односно да се даде потполна и објективна изјава за фактите кои се од важност за решавање на конкретен административен предмет.

Сведочењето на сведокот се доставува или во форма на заверена изјава или се дава усно на записникот на јавниот орган кога тој ќе одлучи дека сведокот е потребно лично да се појави за утврдување на фактите. Сведок може да биде секое лице кое било способно да го забележи фактот и да сведочи за тој факт.

Сведокот може да одбие да сведочи во следниве случаи:

- ✚ ако одговорот на прашањето би го изложил на тежок срам, значителна имотна штета или кривично гонење било самиот него било неговите сродници по крв во права линија во сите степени, а во странична линија до трет степен, вклучувајќи го неговиот брачен другар или сродник по сватовство до втор степен, а и тогаш кога бракот престанал, како и негов старател, штитеник, посвоител и посвоеник;
- ✚ ако со одговорот на поедини прашања би ја повредил обврската, односно правото да чува деловна, професионална, уметничка или научна тајна;
- ✚ ако треба да сведочи за она за што странката му го доверила како на полномошник;
- ✚ ако треба да сведочи за она за што странката му се исповедала како на верски исповедник.

Сведокот треба да се извести за неговото право да одбие да сведочи.

*Вештаците* се трети, незаинтересирани лица кои располагаат со стручно знаење (уметничко, техничко и слично) и кои му помагаат на службеното лице да стекне знаење и претстава и за тие прашања за кои не е стручно и компетентно (на пример, степен на инвалидитет на едно лице, работна способност или степен на телесно оштетување - тоа го утврдува првостепена или второстепена лекарска комисија составена од медицински стручњаци која дава свое мислење и наод).

Јавниот орган има право да го повика вештакот за усно појаснување на вештачењето, да побара писмено појаснување или да определи друг вештак.

Ако докажувањето со вештачење е несразмерно скапо според значењето или вредноста на предметот, ќе се реши врз основа на други поевтини доказни средства. Меѓутоа, ако странката и покрај тоа инсистира упорно да се спроведе вештачење, службеното лице ќе дозволи да се спроведе вештачење ако странката се согласи да ги подмири трошоците.

По правило, странката претходно ќе се сослуша во однос на изборот на вештакот

Последното доказно средство што го наведува ЗОУП е *увидот*. Самиот збор увид упатува на такво доказно средство кое се изразува во непосредно уверување на службеното лице за постоењето или карактеристиките на одредени факти преку неговото лично гледање и увидување со сопствени очи. Увид се врши кога за утврдување на одредени факти или за разјаснување на суштествените околности е потребно непосредно забележување на овластеното службено лице. Странките имаат право да присуствуваат на увидот. Овластеното службено лице определува кои лица покрај странките ќе присуствуваат на увидот. Овластеното службено лице води записник за резултатот од увидот кој го потпишува странката доколку присуствувала.

## 11. Решение

Решението претставува конкретен управен акт со кој на авторитетен начин се решава еден конкретен случај. Во конкретна правна ситуација се изрекува правото или обврската, па оној на кого тоа се однесува може да го користи тоа право, односно должен

е да ја изврши обврската, бидејќи во спротивно зад извршувањето на обврската стои присилба од страна на државната власт.

Цел на секоја управна постапка е донесување на законито решение со кое се утврдуваат права и обврски за странката на која се однесува. Заради забрзување на постапката и заради спроведување на начелото на економичност и ефикасност во решавањето на управните работи, ЗОУП пропишува рок во кој решението во управната постапка мора да се издаде. Овој рок не е ист за сите решенија, туку зависи од природата на управната работа што се решава. Така, кога постапката се поведува по барање на странката, а пред донесување на решението не е потребно да се спроведе посебна испитна постапка ниту постојат други причини поради кои не може да се донесе решение без одлагање (решавање на претходно прашање и друго), надлежниот орган е должен да го донесе решението и да и го достави на странката што поскоро, а најдоцна во рок од еден месец сметајќи од денот на предавањето на уредно барање, доколу со посебен пропис не е определен пократок рок. Одредбата со која се утврдува рокот за носење решение во првостепена управна постапка во ЗОУП е следнава: „Управната постапка во прв степен, поведена по барање, освен кога е поинаку предвидено со закон, се завршува во најкус можен рок, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на нејзиното поведување.“ Од ова правило постои отстапка така што јавниот орган може еднаш да го продолжи рокот ако сложеноста на предметот тоа го оправдува. Продолжувањето е допуштено за периодот што е потребен да се заврши постапката, во зависност од сложеноста на предметот, но не може да биде подолго од 30 дена. Продолжувањето на временскиот рок и новиот датум на неговото истекување се соопштува на странката во првичниот рок и треба да се даде соодветната причина за истото.

Практичното правно значење на овие рокови се состои во тоа, што по нивниот истек се смета (презумпција) дека е донесено негативно решение, односно дека странката е одбиена, па таа има право на жалба поради молчење на администрацијата. По правило, секое решение донесено во управна постапка мора изрично да се означи како такво, т.е. дека станува збор за конектен управен акт, односно за решение. Меѓутоа, со посебните прописи може да се предвиди на решението да му се даде и друг назив (на пример, дозвола, овластување, наредба, пасош). Така, самиот ЗОУП во својот поимник утврдува дека управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други.




Управниот акт во зависност од барањето на странката може да се издаде во писмена, електронска или во друга соодветна форма, освен ако со законот не се пропишува или исклучува одредена форма.






Кога е во прашање преземање на исклучително итни мерки, со цел обезбедување на јавниот мир и безбедност или заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или за имотот, надлежниот јавен орган може да донесе и устен управен акт.

Јавниот орган што донел устен управен акт е должен да и го издаде на странката во писмена форма најдоцна во рок од осум дена од денот на донесувањето на усното решение.

Сите управни акти кои се издадени во писмена форма задолжително содржат неколку елементи кои се нивни составен дел: вовед, диспозитив, образложение, правна поука, потпис од овластеното службено лице и печат.

**Секое писмено решение донесено во управна постапка задолжително ги содржи следните елементи:**

-  **вовед,**
-  **диспозитив (изрека),**
-  **образложение,**

-  **упатство за правно средство,**
-  **назив на органот,**
-  **бројот и датумот на решението,**
-  **потпис на службеното лице и**
-  **печат на органот.**

Решението може да не содржи некој од овие елементи, но само кога тоа е предвидено со закон или со пропис донесен врз основа на закон.

Воведот на решението ги содржи: називот на органот што го донесува решението, законот или прописот за надлежност на органот за решавање во административна постапка; имињата на странките и на нивните законски застапници или полномошници, ако ги имало, и кратко означување на предметот на постапката.

*Диспозитивот* (изреката) е најважниот дел на решението, негов суштински дел, затоа што во него се решава предметот на административната постапка. Во диспозитивот се решава за предметот на постапката во целост, како и за сите барања на странката кои се однесуваат на главното прашање на постапката. Диспозитивот мора да биде јасен, потполн, прецизен и краток. Кога е потребно, диспозитивот може да се подели на повеќе точки. Во диспозитивот може да се реши за трошоците на постапката, ако ги имало, да се определи нивниот износ и лице кое е должно да ги плати, на кого да ги плати и во кој рок. Ако во него не се решава за трошоците, ќе се наведе дека за трошоците ќе се донесе посебно решение.

Во диспозитивот, во кој се наложува обврска за извршување на некое дејство, мора да се наведе и рокот во кој странката треба да го изврши тоа дејство. По правило, жалбата го одложува извршувањето на решението, но кога е пропишано дека жалбата не го одложува извршувањето на решението, тогаш тоа мора да биде наведено во диспозитивот.

*Образложението* е, исто така, мошне важен дел на решението. Во него се објаснува кои биле мотивите и причините за да се донесе токму такво решение, односно токму таков диспозитив на решението. Образложението на решението по правило ги содржи следните елементи: кратко излагање на барањето на странката, ако постои, утврдените факти според коишто е издаден управниот акт, правните прописи и причините поради коишто, врз основа на утврдените факти, управниот акт е донесен, причините поради кои некои од барањата, тврдењата или предлозите на странките не се прифатени, како и причините поради кои некои од изјавите дадени во текот на постапката не се земале предвид. Во случај на управен акт донесен по слободна оценка, мора да се наведат главните причини поради кои правото да се решава по слободна оценка се применило на начин како во управниот акт. Кога жалбата не го одлага извршувањето на управниот акт, образложението исто така содржи и упатување на прописот што тоа го предвидува. (

Од изложените елементи на образложението се гледа дека во него е содржана целокупната фактичка и правна основа врз која се фундаира диспозитивот на решението. Подробно и темелно образложение ја убедува странката во правилноста и во законитоста на решението, од што таа треба да извлече поука дали треба (дали има основа) да се жали или да не се жали, а, од друга страна, образложението може да послужи и како основа за проверка на исправноста на решавањето во првостепената постапка, и тоа како во жалбената така и во управно-судската постапка пред Управниот суд. Од изнесеното произлегува дека диспозитивот на решението треба логично да произлегува од образложението на решението и дека помеѓу образложението и диспозитивот треба да постои логично единство и хармонија.

*Упатство за правно средство* е, исто така, задолжителен елемент на формално писмено издадено решение. Упатството за правно средство, како посебен составен дел на решението, се става по образложението. Во упатството за жалба странката се известува дали има право против решението да изјави жалба или да поведе управен спор или некоја друга постапка пред судот. Кога против решението може да се изјави жалба

(жалбата е допуштена), во упатството се наведува кому се изјавува, во кој рок и со колкава такса се предава, како и дека може да се изјави на записник. Ако против решението може да се поведе управен спор, во упатството се наведува на кој суд тужбата се поднесува и во кој рок.

Понекогаш се случува и самиот орган да даде погрешно упатство, па во таква ситуација странката која ќе постапи според погрешното упатство не може поради тоа да има штетни последици. Меѓутоа, ако во решението не е дадено никакво упатство или упатството е непотполно, странката може да постапи согласно важечките прописи (ако ги знае) или во рок од 30 дена од датумот на известувањето за управниот акт да побара од јавниот орган што го донел да го промени својот управен акт. Во таков случај рокот за жалба во управната постапка, односно за тужба во управен спор или некој друг спор, ќе тече од денот на доставувањето на новото, изменето решение.

*Други составни делови на решението* : бројот, датумот, потписот на службеното лице и печатот на органот. Секој од овие составни делови на решението има свое значење, така што нивниот недостаток под одредени услови може да ја доведе во прашање самата валидност, па и опстанокот на таквото решение. Секое решение мора да има свој број според кој се разликува од другите решенија и за да може да се пронајде и идентификува во огромното множество на административни предмети. Управниот акт го потпишува овластено службено лице. По исклучок, во случај на типски управни акти потписот може да биде потпишан со факсимил или да биде отпечатен.

*Дополнителни делови на решението*: Решението или управниот акт може да содржи еден или повеќе од следните дополнителни елементи: временски рок - со кој се одредува дека спроведувањето на актот започнува или завршува на одреден датум или дека трае одреден период; услов - со кој се одредува дека почетокот или крајот на спроведувањето на актот зависи од идни неизвесни околности; налог – со кој се наложува на странката да изврши, да престане да врши или да трпи одредено дејствие. Овие дополнителни елементи се дозволени само ако не се спротивни на целта на управниот акт и ако се допуштени со закон.

### **11.1. Видови решенија**

Врз основа на критериумот обем на решавањето разликуваме: решение за главната работа, делумно решение, дополнително решение и привремено решение.

Врз основа на критериумот кој орган го донесува решението разликуваме: решение на инокосен (индивидуален) орган, решение на колегијален орган и сложено или збирно решение, односно решение што се донесува со учество на два или на повеќе органи.

Според формата во која се донесува, решението може да биде: писмено, усно и решение во вид на забелешка на спис.

Во зависност од странките на кои се однесува, решението може да биде: поединечно (индивидуално), заедничко и генерално.

Според критериумот овластување што го има органот во решавањето постојат следните видови решенија: врзано и решение по слободна оценка.

И на крајот, врз основа на критериумот дејство на решението постојат рушливи и ништовни решенија.

*Решение за главната работа* претставува такво решение со кое по спроведена управна постапка се решава за управната работа која била предмет на постапката, и тоа главен предмет на постапката. Во постапка поведена било по предлог на странката било по службена должност, покрај главното барање кое е предмет на постапката, можат да постојат и некои споредни барања.

*Делумно решение* претпоставува постоење на таква правна ситуација кога во еден управен предмет се решава по повеќе точки, но само некои од нив дозреале за решавање (само за некои од нив има докази и не се спорни) и кога ќе се покаже целисходно за тие точки да се реши со посебно решение, надлежниот орган може да донесе решение само за тие точки (делумно решение). Делумното решение се смета како самостојно решение

---

како во поглед на употребата на правните средства така и во поглед на неговото извршување.

На пример, странката поднела барање да ѝ се признае работен стаж за пензија. Во текот на постапката се утврдило дека одреден период на работен стаж не е според (странката имала доволно докази), па за тој зрел дел од барањето може да се донесе делумно решение. За оној работен стаж кој, пак, е спорен и за кој странката нема доволно докази, донесувањето на решението ќе се одложи сè додека не се приберат докази и правилно не се утврди материјалната вистина.

*Дополнително решение* е она решение со кое се решаваат нерасправени прашања во изминатата постапка кога било донесено делумно решение. Имено, ако надлежниот орган со решението не одлучил по сите прашања кои биле предмет на постапката, тој може да донесе посебно решение за прашања кои во донесеното решение не биле опфатени. Дополнително решение по правило се донесува по предлог на странката затоа што е природно таа да биде најзаинтересирана сите прашања кои биле предмет на постапката да бидат решени. Се разбира, дополнително решение може да биде донесено и по барање на органот, односно по службена должност.

При донесувањето на дополнително решение органот може да спроведе нова постапка и да ја надолжни поранешната фактичка положба, а ако предметот бил веќе доволно расправен и пред донесувањето на решението, решението ќе го донесе без спроведување на повторна испитна постапка. Странката има право на посебна жалба против решението со кое е одбиен нејзиниот предлог за донесување на дополнително решение. Инаку, ако дополнително решение е донесено, тоа се смета како самостојно решение и во поглед на жалба и во поглед на извршувањето.

*Привремено решение* е решение со кое привремено се уредуваат спорните прашања или односи во управната постапка. По правило решението се донесува по спроведена постапка во која се утврдени сите факти и околности од значење за решавање на управниот предмет. Меѓутоа, законот предвидува исклучоци, кога според околностите на случајот е неопходно пред окончување на постапката да се донесе привремено решение. Ваквото решение се донесува врз основа на податоци кои постојат во моментот на неговото донесување, иако е извесно дека тие податоци не се доволни. Затоа се донесува привремено решение во кое мора изрично да се назначи дека тоа решение е од привремен карактер затоа што, кога ќе се донесе решение за главната работа по окончување на постапката, привременото решение се укинува. Привременото решение во однос на правните средства и во однос на извршувањето се смета за самостојно решение.

*Решение на инокосен и решение на колегијален орган.* - во зависност од составот на органот што го донесува решението можат да се разликуваат решенија што ги донесуваат инокосни органи и решенија на колегијални органи. Инокосни органи се оние органи на чие чело се наоѓа функционер односно старешина, т.е. лице кое раководи со тој орган (на пример, министер, директор, началник и слично).

Колегијалните органи на администрација (управи, совети, комисии) согласно својата организациона поставеност решаваат и донесуваат одлуки и решенија на своите седници со присуство на членовите на колегијалното тело. За да може колегијалниот орган да пристапи кон решавање, потребно е присуство на повеќе од половината од вкупниот број членови на колегијалното тело, а решението најчесто се смета за донесено ако мнозинството (повеќе од половина присутни) членови гласале за такво решение.

*Сложени решенија* - Решенијата кои се донесуваат во соработка на два или на повеќе органи се викаат сложени или збирни решенија (комплексни решенија).

Така, кога со закон е определено управен акт да донесува еден јавен орган по претходна согласност, потврда, одобрение или мислење од друг јавен орган, управниот акт

---

се донесува откако другиот јавен орган дал согласност. Јавниот орган што донесува управен акт е должен во својот управен акт да го наведе актот со кој другиот јавен орган дал или одбил согласност, односно да наведе дека во пропишаниот рок другиот јавен орган ниту дал, ниту одбил согласност. ЗОУП предвидува дека јавниот орган чија согласност, потврда, одобрение или мислење се потребни за издавање на управниот акт е должен да ја достави бараната согласност, потврда, одобрение или мислење во рок од 15 дена, а доколку не го направи тоа се смета дека јавниот орган ја дал својата согласност, потврда, одобрение или мислење. Исто така, според правилата на ЗОУП, кога во согласност со закон два или повеќе јавни органи одлучуваат во истата управна постапка, секој од нив одлучува за прашањата од својата надлежност. Јавните органи се договараат кој од нив ќе го издаде заедничкиот управен акт. Ако не можат да постигнат договор, заедничкиот управен акт го издава јавниот орган кој прв го примил барањето од странката.

*Писмено, усно и решение во вид на забелешка на спис* - По правило и најчесто решението во управна постапка се донесува во писмена форма. Писмената форма на решението има големо значење како за странките така и за органот, но и за законитоста воопшто. Писмената форма на решението овозможува контрола на законитоста на решението во жалбена или во управно-судска постапка.

Од овие причини само по исклучок, кога е тоа предвидено со закон, решение може да се донесе и во усна форма. Таков исклучок е предвиден и тоа: кога се работи за преземање на исклучително итни мерки со цел да се обезбеди јавниот мир и безбедност и заради отстранување на непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето или на имотот. Во наведените ситуации надлежниот орган може да го донесе решението во усна форма и може да нареди тоа да се изврши веднаш односно без одлагање. Меѓутоа, и во овие ситуации кога органот донел усно решение, ако странката бара, органот е должен најдоцна во рок од 8 дена од денот на поднесувањето на барањето на странката да и го издаде решението во писмена форма. Странката може да побара писмено потврдување во рок 30 дена од денот кога е соопштен усниот управен акт.

*Решение во вид на забелешка на спис* - во работи од помало значење во кои се уважува барањето на странката, а не се засега јавниот интерес ниту интересот на друго лице, решението може да се состои само од диспозитив во вид на забелешка на спис. Решение донесено во вид на забелешка на спис на странката и се соопштува усно, а писмено мора да и се издаде ако таа тоа го бара. Меѓутоа, и кога на странката и се издава ова решение во писмена форма, тоа по своите составни делови има поедноставна форма, по правило не содржи образложение, освен ако по природата на работата е неопходно да го содржи. Ова решение може да се издаде и на пропишан образец. Кога се уважува барањето на странката, ова решение содржи само диспозитив „се одобрува“, кој е назначен на молбата (барањето), и тоа е доволно за решавање по пат на забелешка на спис. Но кога барањето на странката се одбива и не се уважува, во таков случај овластениот орган ќе донесе писмено решение со образложение и со сите други пропишани составни делови.

*Заедничко решение и генерално решение* се донесува кога се работи за предмет кој се однесува на поголем број одредени лица. Тогаш наместо да се донесе посебно решение за секое од нив, се донесува едно решение кое за сите нив е заедничко. Сите лица мораат да бидат именувани во диспозитивот и во образложението на решението мораат да бидат изложени причините кои се однесуваат на секое од тие лица.

Посебен вид на заедничко решение е генерално решение кое се донесува кога е во прашање управна работа што се однесува на поголем број одредени лица кои на органот не му се познати. Иако овие лица не му се познати на органот, сепак од генералното решение се бара да содржи такви податоци од кои може лесно да се утврди на кои лица се однесува решението. Од податоците што ги содржи генералното решение мора со сигурност да се заклучи на кои лица тоа се однесува. Впрочем, тоа и го чини генералното

---

решение (конкретно решение) и по тоа се разликува од општ нормативен акт, т.е. пропис кој има општ карактер и се однесува на неодреден број случаи и лица.

*Рушливо и ништовно решение* - според повредите на законот што може да ги содржи едно решение се разликуваат рушливи и ништовни решенија. Доколку тие повреди на формалниот или на материјалниот закон се од помал интезитет (степен) односно тежина, тогаш таквото решение се нарекува рушливо. Кога станува збор за многу потешки повреди на законот содржани во некое решение, тогаш решението е ништовно. Разликата помеѓу рушливото и ништовното решение е очигледна од нивното правно дејство. Рушливото решение произведува правно дејство се додека не биде укинато, а ништовното решение не произведува правно дејство од моментот на неговото донесување и се смета како да не е ниту донесено. Всушност, ништовното решение содржи такви недостатоци кои по сила на законот го чинат како да не е ниту донесено и тоа нема правно дејство.

## 12. Управен договор

Во услови на општа реформа на јавната управа и развој на нов концепт на материјалното управно право, во услови на нови економски односи, приватизација на јавниот сектор и сл., се менува и улогата на државата во животот на граѓаните. Таа самата веќе чувствува потреба да преговара со своите граѓани и да изнаоѓа помекки форми на правно регулирање на управната дејност. Значи, граѓанинот како субјект, како клиент или корисник на услугите на управата, станува и нејзин договорен партнер. Така, новите концепции и теории за државата го отвораат патот за установување на управниот договор во правните системи.

Утврдувањето на разликите меѓу поимите управен акт и управен договор нема само теоретско значење, туку носи во себе и практична вредност.

Управниот акт, како типичен јавно правен институт за постигнување правен ефект, не претставува секогаш најсоодветно средство за да се постигне одредена јавна корист. Денешниот развој на економскиот, па и на вкупниот општествен систем е под големо влијание на неолиберализмот, а при вакви услови, управниот акт не смее да биде единствениот јавноправен институт на управата за постигнување на определените цели, бидејќи премногу силно го изразува авторитетот на власта онаму каде што тоа не е неопходно. Не ретко, на државата и е неопходно задоволување на нејзините потреби, токму по пат на договори, но притоа, начелото на слобода на договарањето, својствено за приватноправните договори, може да го загрози или да го стави под знак прашање остварувањето на јавниот интерес поради кој треба да се склучи правното дело. Во ваквите ситуации се гледа значењето на управниот договор. Опортуноста на раздвојувањето на управниот договор од поединечниот управен акт се состои во тоа што институтот управен договор може да придонесе кон ставање на граѓанинот во рамноправна положба со управата при вршењето на нејзината јавноправна функција, а притоа управата да не ја изгуби ефикасноста како нејзино важно својство.

Времето за спроведување на одреден правен режим, секако претставува еден од детерминантите на поимот ефикасност. Таа лесно се врзува со квантитетот на извршените дејствија. Меѓутоа, новите концепции на јавната управа, се повеќе се ориентирани кон квалитетот на сторувањата, пред се на услугите што управата е должна да ги пружи кон своите корисници. Дали може да се очекува квалитетно вршење дејност од страна на лице, на кого таа му е наметната како обврска, со некаков вид наредба? Или пак, квалитетот на услугата ќе биде повисок во услови на доброволно вршење дејност, која истовремено на договорната страна и овозможува и задоволување на сопствените економски интереси? Се позначајно место во управноправната теорија заземаат концепциите за "приватизација" на јавниот сектор, сфатена како приватизација на производството и пружање на услуги на граѓаните (онаму каде што има простор и потреба за тоа), концептот за соработка меѓу јавните и приватните лица (Public Private Partnership), концептот за нов јавен менаџмент (New Public Management), за целосен менаџмент на квалитетот (Total Quality Management) и сл.



---

Сите тие "нови" концепции подразбираат воведување на пазарни механизми во рамките на управните активности. Управниот договор, за разлика од управниот акт, претставува токму таков механизам. Затоа, се чини поисправно размислувањето дека управните договори треба да постојат паралелно со управните акти при вршењето на управните активности, не одземајќи ја притоа важноста на ефектот постигнат со "класичниот" управен акт, отколку прифаќањето на застарените теории за "незаменливата и света" улога на управните акти на власт.

Имено, светската економија наложува категорични промени во улогата на државата во услови на меѓусебен спој на слободниот пазар и демократијата. Се чини едно од најсложените прашања чиј одговор може да придонесе кон реформирањето на јавниот сектор е прашањето за улогата на државната управа во производството и пружањето услуги на корисниците. Повеќе од јасно е дека државата во овој контекст мора да се јави во улога на ефикасен партнер на граѓаните во задоволувањето на нивните потреби, што значи и редукација на нејзината улога на активен економски агент онаму каде пазарот докажано претставува поефикасен механизам. Значи, се создава простор за пошироко делување на пазарните механизми, посебно во сферата на комуналните дејности, здравството, образованието и културата. Во такви услови, во остварувањето на јавноправниот карактер на управната функција, од управата се бара нов стил, нов однос и нов начин во комуникацијата со граѓаните, при што старото и класично администрирање на управата се повеќе се одбегнува... Државната управа во спроведувањето и извршувањето на утврдената политика, секаде каде што е можно ќе треба да ги одбегнува прерогативите на власта (управата како власт), а да ја зголеми активната, творечка улога во остварувањето на работите од интерес и значење на граѓаните (управата како стручен сервис).

Ваквите констатации, секако не значат напуштање на јавноправните механизми на делување на управата од позиција на власт. Од нив општеството сеуште има потреба (која погоре ја образложивме), и се чини, уште долго ќе бидат употребувани таквите инструменти на власт. Со нив се постигнува заштитата на јавниот интерес, кој не секогаш се совпаѓа со поединечните интереси. Но, пружањето услуги на граѓаните не претставува дејност на управата од второстепено значење. Напротив, оваа нејзина активност претставува приоритет за граѓаните, па оттука, таа треба да биде приоритет и за самата управа. Тргувајќи од ваквите сфаќања, управниот договор како посебен вид управно дејствие стана предмет на регулација и на новиот ЗОУП.

Управниот договор според ЗОУП претставува договор помеѓу јавен орган и приватен субјект (странка) чиј предмет е вршење на јавна служба од надлежност на јавниот орган, кога тоа е пропишано со посебен закон, а е во јавен интерес и со него не се ограничуваат правата на трети лица. Во поимникот на ЗОУП управниот договор е најопшто дефиниран како „договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон.“

ЗОУП предвидува дека управниот договор може ако за тоа се исполнети законските услови да се поништи со тужба пред Управен суд, да се измени, или заради изменети околности еднострано да се раскине. Така, управниот договор склучен помеѓу јавниот орган и странката се поништува: ако не се исполнети со закон пропишаните услови за негово склучување или во случаите во кои согласно со ЗОУП задолжително се поништува управен акт. За поништување на управниот договор по тужба на странката, односно на јавниот орган, се одлучува во управен спор. Управниот договор може да се измени или раскине поради други причини кои настанале после неговото склучување кои не можеле да се предвидат во време на склучување на договорот, а кои битно го отежнуваат извршувањето на обврските од договорот, или од други причини утврдени со посебен закон.

Ако странката не ги исполнува обврските од управниот договор, јавниот орган еднострано ќе го раскине договорот. Јавниот орган еднострано ќе го раскине управниот договор и кога е тоа потребно заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или имотот доколку таа опасност не би можела да се отстрани на



---

друг начин. Управниот договор се раскинува со управен акт во кој мора да бидат наведени и образложени причините за раскинување на управниот договор. Против ваквиот управен акт странката може да покрене управен спор.

### **13. Реални акти**

Според поимникот на ЗОУП реален акт е „акт или дејствие на јавниот орган што не е управен акт или управен договор, што може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија“. Јавните органи треба да ги извршуваат реалните акти во согласност со начелата и одредбите од ЗОУП.

Доносителите на реални акти, должни се постапката и формата на носењето на овие акти (јавни информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија) да ги усогласат со одредбите од ЗОУП. Ова е нова и до сега неприменувана обврска на доносителите на вакви акти (материјални акт и дејствија). Што се однесува до формата и содржината на реалните акти, нивните доносиители ќе мора да се погрижат таа да соодветствува на одредбите на ЗОУП, односно тие да содржат вовед, диспозитив и задолжително поука до странката за користење на правно средство – приговор. Особено ќе биде важно во правната поука, доносителот на реалниот акт да го наведе и да го конкретизира својот надзорен орган бидејќи согласно со ЗОУП, тој воедно ќе претставува и второстепен орган во управната постапка по приговорот на странката. Овој орган (второстепениот) во своето решение по приговорот против реалниот акт, ќе биде должен да ја подучи странката дека има право со тужба против неговото решение да поведе управен спор пред Управниот суд со цел да се обезбеди судска заштита и на овие акти.

### **14. Услуги од општ интерес**

Во поимникот на ЗОУП услугите од општ интерес се дефинирани како „услуги кои на граѓаните им ги даваат правните лица врз основа на јавно овластување издадено од јавен орган“. Во понатамошниот текст од Законот е утврдено дека услугите од општ интерес се управни дејствија со кои на граѓаните им се обезбедуваат општо достапни услуги за сите странки по пристапна цена и со соодветен квалитет на услугата, во континуитет, транспарентно без дискриминација на корисникот на услугата. Доколку корисникот на услуга од општ интерес и покрај тоа што ги исполнил своите обврски, смета дека не добива услуга со соодветен квалитет, во континуитет, транспарентно и без дискриминација може да поднесе приговор до надзорниот јавен орган утврден со закон, сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите. Ако корисник на јавна услуга од општ интерес смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси, корисникот може да поднесе приговор до јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите сè додека трае дејствието или неговото неизвршување.

Органот што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите е должен да ги испита изјавите на подносителот на приговорот и да преземе надзорни мерки во рамки на својата надлежност.

### **15. Правна заштита**

Странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или пропуштање на управно дејствие, ако тврди дека со тоа дејствие или пропуштање се повредени нејзините права или правни интереси.

---

Редовни правни лекови во управна постапка се: жалба, повторување на постапката и приговор. Исцрпувањето на жалбата, односно приговорот е предуслов за поведување спор пред Управниот суд, ако со закон е загарантирана жалбата, односно приговорот. Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.

### **15.1. Жалба**

Жалбата претставува редовно правно средство. Таа се употребува со цел едно незаконито или неправилно решение донесено во првостепената управна постапка да се поништи или да се измени од страна на второстепениот орган. ЗОУП покрај жалбата, како редовни правни средства ги нормира уште и приговорот и обновата (или повторување) на постапката. Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор

Покрај жалбата и приговорот како редовни правноисредства, постојат и вонредни правни лекови, но тие не можат секогаш и редовно да се употребуваат, туку само во со закон определени и предвидени случаи.

Општиот законски рок за жалба согласно ЗОУП изнесува 15 дена од денот на доставувањето, односно известувањето за управниот акт, освен ако со посебен закон не е определен подолг рок. Тоа е општ, законски и редовен рок за вложување жалба. Меѓутоа, со посебен закон може да се предвиди подолг рок од редовниот (на пример, 30 дена, еден месец и слично). Претходниот ЗОУП не содржеше услов рокот за жалба утврден со посебните закони да може да биде само подолг (односно да не смее да биде пократок) од општиот рок од 15 дена утврден во ЗОУП. Оттука, денес сеуште постојат посебни закони донесени пред 2015 година во кои е утврден рок за жалба пократок од 15 дена, односно постојат закони во кои рокот за жалба изнесува 8 дена, поретко дури и 3 дена. Рокот за жалба се пресметува од првиот нареден ден од денот на доставувањето на решението или известувањето дека е донесен управниот акт. Ако жалбата се изјави по истекот на предвидениот рок, таа е неблагоприятна и ќе биде отфрлена. Санкцијата за пропуштање на рокот за жалба се состои во тоа што решението станува формално правосилно.

Странката може да се откаже од жалбата до донесувањето на управниот акт од второстепениот орган. Ако странката се откаже од жалбата, јавниот орган донесува управен акт со кој ја запира постапката и за тоа ја известува странката, која не може да го отповика откажувањето од жалбата.

Во жалбата можат да се изнесуваат нови факти и нови докази, но жалителот е должен да образложи поради што не ги изнел во првостепената постапка.

Во случај кога имаме молчење на администрацијата жалбата може да биде само предвремена, а не и неблагоприятна, затоа што рокот за жалба почнува да тече од денот на доставувањето на решението, а овде се работи за случај кога решението ниту е донесено ниту доставено на странката, ниту пак таа добила известување за негово донесување. Ако во случај на молчење на управата, првостепениот орган не го донесе управниот акт во рок од седум дена од приемот на жалбата, тој без одлагање во електронска форма ја испраќа жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи и писмено објаснување за причините поради коишто не го издал бараниот управен акт во рок од седум дена. Кога второстепениот орган ќе утврди дека причините поради коишто првостепениот управен акт не бил донесен не се оправдани, тој самиот решава за барањето на странката во рок од 30 дена по приемот на жалбата, или ќе му наложи на првостепениот орган да го донесе бараниот управен акт во рок од 15 дена по приемот на налогот. Во случај на повторно молчење на првостепениот орган, второстепениот орган е должен самиот да ја реши работата – мериторно решавање на второстепен орган во случај на молчење на администрацијата.

Во жалбата мора да се наведе решението кое се оспорува, називот на органот што го донел решението, како и број и датум на решението. Доволно е жалителот да изложи во жалбата во кој поглед е незадоволен со решението, но жалбата не мора

посебно да ја образложува. Секако, дека би било во интерес на жалителот жалбата да ја образложи, затоа што на тој начин има повеќе шанси да успее, но ако жалбата нема образложение, поради тој недостаток не може да се смета за неуредна. Жалбата во управна постапка треба да е во писмена форма, но дури и ако поднесокот не е насловен како „жалба“, ќе се смета за таков, бидејќи битно е само од него да произлегува намерата на странката да го оспори или добие бараниот управен акт.

Жалбата непосредно се поднесува на второстепениот орган, а тој пак, должен е, веднаш наредниот ден во електронска форма да ја достави до првостепениот орган и да побара, првостепениот орган во рок од седум дена да испита дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице. Ова е новина, која соодветствува на одредбата дека комуникацијата меѓу јавните органи се одвива само по електронски пат. Оттука, странката може жалбата да ја достави до второстепениот орган (оној кој е надлежен да одлучува по неа, за да не се случи таа никогаш да не стигне до него) на било кој начин и во било која форма, но тој веднаш, односно наредниот ден, мора исклучиво по електронски пат да ја препрати до првостепениот орган (оној кој го донел обжаленото решение) за тој да ги испита формалните елементи на жалбата.

Жалбата има двојно дејство: суспензивно (одложно) и деволутивно. Суспензивното или одложно дејство се состои во тоа што прописно изјавената жалба го задржува од извршување решението кое е предмет на жалбата се додека второстепениот орган не реши по жалбата. Деволутивното дејство се состои во тоа што за жалбата решава друг повисок орган, а не оној кој го решил предметот во прв степен. Исклучокот од суспензивното дејство на жалбата се состои во следново: првостепеното обжалено решение ќе биде извршено ако е потребно да се преземат итни мерки за јавниот интерес, или ако поради одлагање на извршувањето на странката би и била нанесена штета што не би можела да се надомести. За укинување на одложното дејство на жалбата се носи посебен управен акт против кој може да се покрене управен спор.




#### 15.1.1. Работа на првостепениот орган по жалба

Ако првостепениот орган оцени дека жалбата е допуштена и потполно оправдана, тој самиот ќе го замени управниот акт со нов акт и во рок од 7 дена ќе го достави во електронска форма до второстепениот орган. Странката има право на жалба и против тој управен акт. Кога првостепениот орган ќе процени дека е дозволена, а не е потполно оправдана, тој е должен да ја достави заедно со сите списи и со одговор на жалбата до второстепениот орган во електронска форма во рок од 7 дена.

Кога првостепениот орган (кој и го донел решението) ќе ја прими жалбата против своето решение, должен е да испита дали жалбата е дозволена, дали е благовремена и дали е изјавена од овластено лице. Жалбата е недозволена само во оние случаи кои се предвидени со закон. Со други зборови, за да биде допуштена жалбата треба да е поднесена против управен акт донесен во управна постапка и со закон да не е исклучена. Жалбата ќе биде неблагоприятна ако е изјавена по истекот на предвидениот рок. Таа треба да биде поднесена во рок од 15 дена, односно подолг рок ако е таков утврден со посебниот пропис. Жалбата ќе биде изјавена од неовластено лице ако тоа лице во предметот не остварува права, обврски или правен интерес.

За испитување на овие формални елементи на жалбата, првостепениот орган има рок од седум дена.

Првостепениот орган е должен доколку утврди дека жалбата е недозволена, неблагоприятна или изјавена од неовластено лице да ја отфрли со свое решение. Ова решение се смета како првостепено решение и против него странката има право на жалба. Доколку жалбата е благовремена, дозволена и изјавена од овластено лице, првостепениот орган преминува на проучување на жалбата. При проучувањето на жалбата тој може да утврди различни состојби, и тоа:

-  дека жалбата е оправдана;
-  дека спроведената административна постапка е непотполна;
-  дека решението е донесено по скратена управна постапка, а било потребно да

се спроведе посебна испитна постапка.

Кога првостепениот орган најде дека жалбата е оправдана (на пример, погрешно е применет законот), а не е потребно да се спроведува нова испитна постапка, тој може управниот предмет да го реши поинаку и со ново решение да го замени своето поранешно решение и во рок од 7 дена ќе го достави во електронска форма до второстепениот орган. Првостепениот орган може да го измени своето решение само во границите и во смислата на жалбеното барање. Тој не може своето решение да го измени ако смета дека жалбата само делумно е основана или ако се работи за двостранечки предмети. Тоа од причина што со менувањето на решението во корист на една странка автоматски спротивната странка станува незадоволна, па затоа и таквото менување на решението е нерационално и неекономично, затоа што другата странка сигурно ќе се жали и постапката продолжува. И ова ново решение се смета за првостепено, па доколку странката е незадоволна и со него, таа има право на жалба и против ова ново решение.

Вториот случај односно втората ситуација е кога првостепениот орган ќе утврди дека жалбата е допуштена и потполно оправдана. Тогаш тој ќе го замени управниот акт што се побива со жалбата односно решението што самиот го донел и ќе донесе ново решение кое во рок од 7 дена од приемот на жалбата во електронска форма ќе го достави до второстепениот орган. Против новиот управен акт странката има право на жалба.

Во третиот случај првостепениот орган може да процени дека жалбата е дозволена, а не е потполно оправдана. Тогаш тој е должен да ја достави заедно со сите списи и со одговор на жалбата до второстепениот орган во електронска форма во рок од 7 дена.

#### 15.1.2. Работа на второстепениот орган по жалба

Откако ќе ја прими жалбата и предметот со списите, второстепениот орган пристапува кон нејзино разгледување и решавање. И тој како и првостепениот орган најнапред ја разгледува и ја цени формалната страна на жалбата, а имено, дали таа е благовремена, дали е дозволена и дали е изјавена од овластено лице. Во случај да установи постоење на еден од овие формални недостатоци, второстепениот орган ќе ја отфрли жалбата, без да се впушти во нејзино мериторно разгледување и решавање. Ако случајот не е таков и ако жалбата не ја отфрли, второстепениот орган ќе го земе предметот во решавање. При решавањето по жалбата второстепениот орган го испитува обжаленото решение во формална и материјална смисла, при што може да одлучи на еден од следниве начини:

- ✚ да ја одбие жалбата;
- ✚ да го поништи решението во целост или делумно;
- ✚ да го измени решението;
- ✚ да го огласи решението за ништовно.

#### **Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата:**

- ✚ кога ќе утврди дека постапката што му претходела на првостепеното решение била спроведена правилно и дека првостепеното решение е законито и правилно, а жалбата неоснована;
- ✚ кога ќе најде дека во првостепената постапка имало недостатоци, но дека тие се такви што не можеле да имаат влијание врз решавањето на предметот, и
- ✚ кога ќе најде дека првостепеното решение е засновано на закон, но поради други причини, а не поради оние кои се наведени во првостепеното решение.

#### **Второстепениот орган ќе го поништи решението:**

- ✚ кога фактите се непотполно или погрешно утврдени;

- ✚ кога има повреда на правилата на постапката што влијаела врз решавањето на предметот;
- ✚ кога диспозитивот на побиваното решение е нејасен или е во спротивност со образложението;
- ✚ кога има погрешна оценка на доказите;
- ✚ кога е изведен погрешен заклучок од утврдените факти во поглед на фактичката положба;
- ✚ кога има погрешна примена на правниот пропис;
- ✚ кога неправилно е искористена слободната оценка.

Во случаите на констатирано неправилно искористено дискреционо овластување, погрешна примена на материјалното право, изведен погрешен заклучок за фактичката состојба и погрешна оценка на доказите второстепениот орган со свое решение ќе го поништи првостепеното решение и самиот ќе ја реши управната работа.

Во останатите три случаи второстепениот орган со свое решение ќе го поништи првостепеното решение и ќе му го врати предметот на првостепениот орган на повторна постапка. При вакво постапување второстепениот орган е должен во своето решение да му укаже на првостепениот орган во кој поглед треба да ја дополни постапката. Првостепениот орган е должен во се да постапи според решението на второстепениот орган и без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од приемот на предметот да донесе ново решение. Против новото решение странката има повторно право на жалба.

#### **Второстепениот орган ќе го измени решението:**

- ✚ кога ќе утврди дека првостепеното решение е правилно во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но дека целта заради која било донесено решението можела да се постигне со други средства поповолни за странката;
- ✚ кога смета дека треба да го измени решението во корист (полза) на жалителот и повеќе од поставеното барање во жалбата, но во рамките на барањето поставено во првостепената постапка, ако со тоа не се повредува правото на друго лице (*reformatio in melius*) - второстепениот орган овде оди подалеку од жалбата и на странката и признава некое право што и припаѓа, но кое таа поради незнаење не го истакнала во жалбеното барање. Значи, овде станува збор за измена на решението во корист на странката во поголем обем од оној што таа го бара во жалбата. До примената на ова начело може да дојде ако се исполнети два со закон предвидени услови, и тоа: зголеменото право да било поставено во барањето во првостепената постапка и ако со тоа не се повредува правото на друго лице.

На пример, странката побарала од првостепениот орган да ѝ признае полн стаж од 35 години, а тој ѝ признал само 25 години стаж. Во жалбата странката побарала да ѝ се признаат 30 години пензиски стаж, но второстепениот орган оценил дека постојат правни основи да ѝ се признаат сите 35 години стаж, па иако со жалбата побарала само 30 години, а бидејќи во првостепеното барање побарала 35 години стаж и бидејќи материјалниот пропис е на нејзина страна, второстепениот орган ѝ признал повеќе отколку што побарала со жалбата.

- ✚ кога смета дека треба да го измени решението на штета на жалителот (*reformatio in peius*) - првостепеното решение не може по повод поднесена жалба да биде изменето на штета на жалителот, освен во со закон предвидени случаи. Случаите во кои по исклучок може да се примени ова начело во административната постапка се следниве:
  - 1) ако првостепеното решение со кое на жалителот му е признаено некое право е толку

- 
- погрешно што треба да се поништи или укине по право на надзор;
  - 2) ако извршното решение може да се укине заради заштита на јавниот интерес (кај вонредно укинување на решението);
  - 3) ако е решението такво што содржи неправилност заради која треба да се огласи за ништовно.

Надвор од овие три предвидени случаи жалителот никогаш не може да помине полошо со жалбата отколку што тоа било случај со првостепеното решение. Во трите споменати случаи исклучокот е направен во интерес на процесната економија и заради ефикасност на административната постапка. Наведените исклучоци можат да се применуваат само во едностраначки административни предмети.

**Второстепениот орган ќе го огласи решението за ништовно** кога ќе утврди дека во првостепената постапка е сторена неправилност која управниот акт го прави ништовен,

#### 15.1.3. Жалба против решение донесено по молчење на администррацијата

Првостепениот орган согласно со начелото на ефикасност и економичност во работењето е должен по барање на странката да донесе решение што побргу, а најдоцна во рок од 30 дена или во исклучителни ситуации најдоцна во рок од два месеца. Ако решението не биде донесено во пропишаниот рок, настанува молчење на администрацијата и согласно со законот постои претпоставка (законска пресумпција) дека барањето на странката е одбиено, односно дека е донесено негативно решение.

Во таква ситуација, иако не е донесено решение, за да се заштити странката од арбитражната управа која не сака да решава, таа има право на жалба до непосредно повисокиот орган како нејзиното барање да било одбиено. Кога ќе ја прими жалбата, второстепениот орган веднаш ќе побара известување од првостепениот орган за причините поради кои не го донел решението во законски рок. Ако најде дека решението не било донесено од оправдани причини или поради вина на самата странка, ќе му определи на првостепениот орган примерен рок за донесување на решението. Овој рок не може да биде подолг од еден месец. Кога пак ќе оцени дека причините поради кои решението не било донесено во рок не се оправдани, второстепениот орган ќе побара да му се достават списите на предметот.

Како второстепениот орган ќе постапува понатаму, зависи од конкретниот случај. Така, ако второстепениот орган може да го реши предметот врз основа на списите од предметот, тој тоа ќе го стори и ќе донесе свое решение. Ако пак не може, тогаш тој сам ќе спроведе постапка и со свое решение ќе го реши управниот предмет во рок од 30 дена. По исклучок, ако најде дека постапката побргу и поекономично ќе ја спроведе првостепениот орган, тој ќе му наложи на првостепениот орган да го стори тоа и да донесе решение во рок од 15 дена од издавање на налогот.

Решението што ќе го донесе второстепениот орган по жалба против молчење на администрацијата е конечно и против него не може да се изјавува жалба, но против ова решение може да се поведе управен спор.

#### 15.1.4. Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен

Второстепената заштита во управната постапка во Република Македонија е регулирана со Законот за општата управна постапка и со Закон за основање на државна

---

комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.<sup>3</sup>

Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е државен орган кој е самостоен во својата работа, има својство на правно лице и се финансира од Буџетот на Република Македонија.

Комисијата е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа и организации со јавни овластувања. Комисијата одлучува и за прашања од областа на работните односи во втор степен кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација, одлучува за прашањата од областа на работните односи за државните службеници кои се вработени во Агенцијата за администрација, како и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување на награди.

Во постапката за решавање по жалби Државната комисија работи согласно со Законот за општата управна постапка а само по исклучок кога друг материјален пропис изрично предвидува друга постапка ги применува одредбите од тој пропис.

Комисија има стручна служба, а лицата вработени во службата имаат статус на државни службеници.

Државната комисија е составена од претседател и шест члена кои функцијата ја извршуваат професионално што значи дека нивните функции се неспоиви со вршењето на други јавни професии или дејности.<sup>4</sup> Претседателот и членовите на Комисијата ги именува по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието за период од пет години со право на повторен избор. Условите за избор на претседател на Државната комисија се: лицето да биде државјанин на Република Македонија, дипломиран правник со најмалку шест години работно искуство на управни работи, а за член на Комисијата условите се исти со исклучок на работното искуство, односно кандидат мора да има четири години работно искуство на управни работи. Членовите на Државната комисија од своите редови избираат заменик-претседател.

Собранието го разрешува претседателот или член на Државната комисија пред истекот на мандатот, ако: тоа сам го побара, трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, ги исполни условите за старосна пензија, врши работи кои се неспојливи со функцијата член или претседател на Државната комисија или во случај на смрт на претседателот или членот. Предлог за разрешување на претседателот или член на Комисијата може да поднесе и Владата на Република Македонија.

За своето работење Комисијата одговара пред Собранието. Така, Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија до крајот на март во тековната година за претходната година. По барање на Собранието, Комисија е должна да поднесе извештај и за период пократок од една година. Самиот извештај содржи: број на примени предмети, број на решени предмети (отфрлени, одбиени и прифатени жалби), број на нерешени предмети, број на предмети за кои е покренат управен спор (одбиени и прифатени предмети) и статистичка анализа на постапките на правна заштита.

Комисијата во својата работа е целосно самостојна и изрично е забранет секој облик на влијание врз донесувањето на одлуките на Комисијата, а особено секоја злоупотреба на јавните овластувања, заради влијаење на текот и исходот на постапката.

---

<sup>3</sup> Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (сл. весник на рм бр. 51/2011). Законот е донесен на 21 април 2011 година а почна да се применува од октомври 2011 година. До денес речиси 40 материјални прописи се усогласени со овој Закон;

<sup>4</sup> Претседателот и членовите на Државната комисија не можат да бидат членови во органи и тела кои ги избира или именува Собранието на Република Македонија или Владата на Република Македонија.

---

По жалбените предмети Државната комисија одлучува на седница со мнозинство од вкупниот број членови. Услов за работа е кворум од најмалку пет присутни члена. На седниците на Државната комисија задолжително присуствува претседателот и/или неговиот заменик. Професионалниот карактер на функцијата претседател односно член на Комисијата особено е изразен во законската обврска член на Комисијата да мора да изјасни при секое гласање, односно не може да биде воздржан. Седниците на Комисијата не се јавни. При решавање по жалбите Државната комисија води записник кој содржи битни податоци за преземените дејствија, односно одлуките донесени на расправата.

По правило Државната комисија одлучува во рок од два месеца од денот на предавањето на жалбата, а исклучоци се можни само за предмети изрично уредени поинаку со друг материјален пропис.

Против решението на Државната комисија во кој одлучува по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен странката може да покрене управен спор пред Управниот суд.

## **16. Управен приговор**

Против реален акт или негово пропуштање странката може да изјави управен приговор до јавниот орган кој со своето (не)чинење ако странката тврди дека со тоа се повредени нејзините права или правни интереси. Ако корисник на јавна услуга од општ интерес смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси, корисникот може да поднесе приговор до јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите сè додека трае дејствието или неговото неизвршување.

Формата, содржината, рокот за изјавување и поднесување приговор се исти како и кај жалбата. Ако управниот приговор е поврзан со обезбедувањето на услуга од општ интерес, органот што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите е должен да ги испита изјавите на подносителот на приговорот и да преземе надзорни мерки во рамки на својата надлежност. Органот што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите решава за приговорот со управен акт, без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од поднесувањето на приговорот. Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

## **17. Вонредни правни лекови**

И покрај најдобрата желба за максимална ангажираност во рамките на редовната управна постапка (жалба) и управно-судска постапка (управниот спор) да се донесат законити и правилни решенија, може да се случи, а во практиката тоа и се случува, извршни односно правосилни второстепени и конечни решенија да содржат неправилности од полесен или од потежок карактер. Се јавува потреба и таквите решенија да се менуваат иако станале и конечни, и извршни, па дури и правосилни. Тука станува збор за исклучок, за *вонредно правно средство* кое може да се употреби само ако постојат строги и стриктно со закон утврдени причини за нивното менување.

ЗОУП предвидува пет вонредни правни средства со кои можат да се поништат, укинат или изменат решенија донесени во административна постапка. Тоа се: повторување на управната постапка; менување и поништување на решение во врска со управен спор; укинување и менување на решение со согласност на странката; вонредно укинување на решение; и огласување на решение за ништовно.











### **17.1 Повторување (обнова) на постапка**

Повторувањето на постапката е едно од вонредните правни средства чија примена може да доведе до повторно решавање на една управна работа за која постои конечно решение против кое не може да е поднесе жалба. Ова се општите услови за



барање за поведување на постапка, покрај нив ЗОУП предвидува и десет посебни причини поради кои може да се побара повторување на постапка, и тие се алтернативни односно доволно да биде исполнета само една една од причините.

**Посебни причини за барање за повторување на постапка се:**

-  Ако се дознае за нови факти или се најде или се создаде можност да, се употребат нови докази кои би можеле да доведат до поинакво решение кога би биле изнесени или употребени во поранешната постапка;
-  Ако решението било донесено врз основа на лажни исправи или лажни изјави на сведок или вештак, или ако решението е донесено како последица од некое дело казниво според Кривичниот закон;
-  Ако решението е засновано врз пресуда донесена во кривична , која во меѓувреме била укината;
-  Ако решението, кое е поволно за странката, било донесено врз основа на неистинити наводи на странката, со што органот бил доведен во заблуда;
-  Ако решението на органот што ја водел постапката се заснова на некое претходно прашање, а надлежниот орган тоа прашање подоцна го решил во битни точки поинаку;
-  Ако во донесувањето на решението учествувало службено лице кое според законот морало да биде изземено;
-  Ако решението го донело службено лице што не било овластено за негово донесување;
-  Ако колегијалниот орган кој го донел решението не решавал во состав предвиден со важечките прописи или ако за решението не гласало пропишаното мнозинство;
-  Ако на лицето што требало да учествува во својство на странка не му била дадена можност да учествува во постапката;
-  Ако странката не ја застапувал законски застапник, а според законот требало да ја застапува.

Обнова на управната постапка можат да бараат странките и таа да биде поведена по нивната иницијатива, а може да ја побара по службена должност и самиот орган кога е во прашање заштита на јавниот интерес или да биде поведена по предлог на јавниот обвинител.

Постапката се повторува само ако странката без своја вина, не била во состојба во поранешната управна постапка да ги изнесе причините поради кои бара повторување, особено по пат на правен лек, а ако некоја од овие причини би можела да доведе до издавање на поповолен управен акт, доколку тие биле изнесени во поранешната управна постапка..

Обновата на управната постапка може да се бара само во пропишан рок. Постојат два рока: субјективен и објективен. Субјективниот рок изнесува 30 дена од денот кога странката дознала за постоење на некоја од причините за обнова,, а објективниот рок изнесува тригодини од денот кога странката била известена дека е донесено решението..

Општо прифатено правило е дека за обнова на управната постапка решава оној орган кој го донел поранешното решение со кое постапката била окончана.







Ако јавниот орган утврди дека барањето за повторување на постапката е основано, тој соодветно ќе го измени или поништи побиваното решение со ново решение. Во спротивно, јавниот орган ќе го отфрли барањето со решение, а странката има право да поведе управен спор против решението за отфрлање.

### **17.2. Менување и поништување на решение во врска со управен спор**

Кога странката е незадоволна со конечно решение донесено во управна постапка, против тоа решение таа може со тужба да поведе управен спор. Ако управниот спор е

благовремено поведен, органот против чие решение се води спорот слично како и во жалбената постапка, може сам да го измени или да го поништи своето оптужено решение заради економичност и рационалност на постапката, но само со прифаќање на барањата од тужбата (а не по друг основ) и под услов со тоа да не се повредува правото на странката во управната постапка или пак правото на трето лице.

**За да може решението да се измени или поништи во врска со управен спор, треба да бидат исполнети следниве услови:**



-  Предмет на оспореното решение да е управна работа за која може да се води управен спор и спорот да е благовремено поведен, односно во рок од 30 дена од доставувањето на решението;
-  Поведениот управен спор се уште да не е окончан, односно да не е донесена пресуда во управниот спор од страна на судот;
-  Решението да се менува, односно да се поништува во смисла на тужбата со која се поведува управниот спор. Тужениот орган не може да донесе ново решение, а во него да не ги уважи сите барања поставени во тужбата. Кога само делумно би го уважил барањето од тужбата, тоа би значело продолжување на управниот спор и тука нема никакво почитување на економичност и рационалност;
-  Измените или поништувањето на решението да не се противат на некоја законска одредба или на друг пропис или на јавниот интерес;
-  Со измената или со поништувањето на решението да не се повредува правото на странката или правото на некое трето лице;
-  Решението да се менува или поништува од оние причини од кои судот може да го поништи таквото решение: во актот да не е воопшто или пак да не е правилно применет законот, друг пропис или општ акт; решението да е донесено од страна на ненадлежен орган; и во постапката што му претходела на решението да не се постапувало според правилата на постапката, а особено ако фактичката состојба била неправилно утврдена, или пак од утврдените факти бил изведен неправилен заклучок во однос на фактичката положба.



Судот пак е должен, откако ќе го прими решението, да го повика тужителот во рок од 15 дена за да се изјасни пред судот дали е задоволен со новото решение и дали останува при тужбата и во кој обем. Ако тужителот изјави дека е задоволен со новото решение или не даде никаква изјава во рок од 15 дена, судот ќе донесе решение со кое ќе го запре управниот спор. Но, ако тужителот изјави дека не е задоволен со новото решение, судот ќе ја продолжи постапката. Новото решение донесено врз оваа основа има ретроактивно дејство, односно дејство од моментот кога почнало дејството на поранешното решение.

### **17.3. Укинување и менување на правосилен управен акт со согласност или по барање на странката**

Укинувањето и менувањето на правосилно решение со согласност или по барање на странката претставува вонреден правен лек во чија основа стои начелото за заштита на стекнати права.

За да може едно правосилно решение со кое странката се здобила со некое право да се измени или да се укине со примена на ова вонредно правно средство, треба да се исполнети следниве услови:

-  да се работи за правосилно решение, односно за решение против кое не може да се изјави жалба ниту тужба во управен спор;
-  со тоа правосилно решение неправилно да е применет материјалниот закон (на пример, на странката и е признато некое право без правна основа, или признаено е право во поголем обем, или утврдена е помала обврска и слично);

-  само ако странката се согласила на тоа (согласноста на странката е потребна затоа што се врши измена или укинување на решение на нејзина штета, а решението е правосилно и во основа непроменливо);
-  решението не смее да се укине или измени ако со тоа би се нарушило правото на некое трето лице (на пример, странката се согласи решението да се укине на нејзина штета само за да му наштети на некое трето лице).

Под овие услови, а по барање на странката, може да се укине или измени и правосилно решение кое е неповолно за странката. Ако органот најде дека нема потреба да се укине или измени управниот акт, должен е за тоа да ја извести странката.

За примената на ова вонредно правно средство со законот не е предвиден рок, па според тоа не постои нжакво временско ограничување за негова примена.

Измената на управниот акт врз основа на овој член дејствува само во иднина.

#### **17.4. Вонредно укинување на решение**

Вонредното укинување на решението претставува сосема исклучително правно средство кое може да се употреби само доколу се исполнети строги законски услови. Можноста за употреба на ова вонредно правно средство со кое може да се укине во целост или делумно едно извршно решение ЗОУП ја предвидува само во случај ако е тоа потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност, и тоа по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок или јавниот морал, ако тоа не може да се отстрани успешно со други средства со кои помалку би се засегаало во стекнатите права. Решението може да се укине и само делумно, во обемот колку што е неопходно за да се отстрани опасноста или за да се заштитат наведените општи интереси.

Решенијата за кои станува збор се законити решенија, но со нивното извршување се загрозуваат вредностите сублимирани во општиот или јавниот интерес, поради што тие претставуваат опасност за овие вредности и интереси, па е неопходно делумно или потполно да се укинат, со што ќе се отстрани опасноста по јавниот интерес. Условите и околностите под кои било донесено такво законито решение прилично се нарушени, па решението станало „опасно“ за поважните јавни интереси. Опасноста за која станува збор треба да е тешка и непосредна и да не може успешно да се отстрани со други средства со кои помалку би се повредувале правата стекнати врз основа на такво извршно решение. Ако до укинувањето на решението мора да дојде, треба да се настојува решението да се укине само во толкав обем колку што е неопходно опасноста да се отстрани, односно да се заштити таксативно наведениот јавен интерес.

Ако решението го донел првостепен орган, тоа решение може вонредно да го укине второстепениот орган, а ако нема второстепен орган, органот што со закон е овластен да врши надзор над работата на органот што го донел решението. Органот што донесува ново решение може поранешното решение да го укине само делумно или во потполност, а не и да го поништи. Тоа значи дека со укинувањето се спречуваат правните последици само за во иднина, а не и оние кои биле произведени до денот на укинувањето. Важно е да се нагласи дека законот за вонредно укинување на решението не пропишува никаков рок, што значи дека во овој поглед органот надлежен за вонредно укинување нема никакво ограничување, Против управниот акт со кој се укинува поранешниот управен акт е допуштена жалба, само кога тој управен акт го донел првостепен орган. Во спротивно, против таквиот управен акт може непосредно да се поведе управен спор.

ЗОУП пропишува дека странката која поради укинување на решение заради јавен интерес претрпела одредена материјална штета има право на надоместок на штетата, но само на фактичката (стварна) штета, а не и на евентуалната загубена добивка или загубена корист.






### 17.5. Огласување на решение за ништовно

Ништовните решенија содржат тешки повреди на законот, па затоа тие никогаш не можат да се конвалидираат. Тие можат да бидат огласени за ништовни без никакво временско ограничување. Овие решенија содржат такви сериозни повреди на законот што како акти, всушност, и не важат, односно немаат правен ефект. Некои автори одат дури толку далеку што овие решенија ги сметаат како воопшто и да не постојат во правна смисла на зборот. Меѓутоа, овие решенија ги има во практиката и тие произведуваат правни дејства се додека не бидат откриени и огласени за ништовни. Со огласувањето на решението за ништовно се дејствува ретроактивно, при што се поништуваат сите правни последици што порано ги произвело ништовното решение.

Отстранувањето на ништовните решенија не се врши само во интерес на странките во управната постапка, туку тоа се врши и во јавен интерес. На ништовност на решенијата се внимава по службена должност како во управната, така и во управно-судската постапка.

Причините за ништовност поради кои решението може да се огласи за ништовно, се мошне тешки, а ЗОУП таксативно и лимитативно ги набројува.

#### Така, како ништовно задолжително ќе се огласи решение:

-  што во управна постапка е донесено по работа од судска надлежност или во работа за која воопшто не може да се решава во управна постапка;
-  што со своето извршување би можело да предизвика дело казниво според Кривичниот закон и други закони;
-  чие извршување воопшто не е можно;
-  што го донел органот без претходно барање на странката, а со кое решение странката дополнително изрично или премолчно се согласила;
-  што содржи неправилност која според некоја изрична законска одредба е предвидена како причина за ништовност.

Решението може да се огласи за ништовно во секое време. Не постои временско ограничување во кое решението поради наведените причини може да се огласи за ништовно, односно за примена на ова вонредно правно средство не е пропишан никаков рок.

Иницијатива за поведување на ова вонредно правно средство може да потекне од странка, но и по службена должност. Решението се огласува за ништовно по правило во целост, но тоа може да се огласи за ништовно и делумно. Во тој случај останатите делови од решението остануваат во сила, а се огласува за ништовен само оној дел од решението кој ја содржи законската причина за ништовност.

### 18. Правни последици од поништување и од укинување на решение













Со цел точно одредување на правниот ефект на поимите поништување и укинување на решенија, ЗОУП ги дефинира и ги нормира тие дејства кои во основа се разликуваат. Така, со поништувањето на решение и со огласувањето на решение за ништовно се поништуваат и правните последици што ги произвело таквото решение и пред да биде поништено, односно огласено за ништовно. Според тоа, кога се поништува едно решение или кога се огласува за ништовно, правниот ефект, односно правното дејство е такво што се поништуваат односно се огласуваат за ништовни правните последици кои таквото решение ги произвело. Станува збор за ретроактивно дејство кое дејствува од моментот кога тие последици настанале, а не од моментот на огласувањето на решението за ништовно или од моментот на неговото поништување.

Со укинувањето на решение не се поништуваат правните последици што тоа веќе ги произвело, но се оневозможува натамошно произведување на правните последици што укинатото решение ги произвело. Според тоа, укинатото решение има дејство само

---

за во иднина и со него се оневозможува идното правно дејство, додека веќе произведените правни последици остануваат непроменети. Очигледно е дека правното дејство на укинувањето е значително поблаго од правното дејство на огласувањето на решение за ништовно или од поништувањето на решение.

**Прашања и теми за дискусија:**

-  **Поим на управна постапка**
-  **Видови општа и посебни постапки**
-  **Принципи (начела) на управната постапка**
-  **Надлежност во управна постапка**
-  **Странки во управна постапка**
-  **Комуникација помеѓу органите на администрација и странките**
-  **Првостепена управна постапка**
-  **Поведување на управна постапка**
-  **Докажување**
-  **Решение/управен акт**
-  **Редовни правни средства (жалба и приговор)**
-  **Вонредни правни средства**

## ГЛАВА II – УПРАВЕН СПОР (УПРАВНО-СУДСКА КОНТРОЛА)

### 1. Историски развoтoк на управниот спор

Самиот принцип на правната држава без постоење на судска контрола над законитоста на актите на администрацијата е недоволен, па се смета дека принципот на правната држава ги добива своето полно значење и дефинитивна изграденост дури во моментот кога е воведена судска контрола над административните акти од страна на независни судови. Ова е последица на тоа што голем дел од дејноста на администрацијата во основа е правна и доколку не биде строго правно врзана и контролирана, отвора широки можности за масовно кршење на начелото на законитост, со што од основа се нишаат темелите на правната држава. Имено, беспредметни ќе бидат сите силни декларации и констатации за заштита на човековите слободи и на правата на граѓанинот во демократско цивилно општество ако огромната административна дејност во признавањето и во заштитата на тие права не се става под строгиот надзор на уставност и законитост, односно под вистинска контрола и надзор.

Најпрво таа контрола им била доверена по пат на жалбена или инстанциона постапка на повисоките административни органи. Меѓутоа, таквата административна контрола внатре во рамките на административната организација не дала сигурни гаранции за обезбедување на начелото на законитост на административните акти. Таа се покажала како недоволна и несигурна во давање полна и вистинска заштита на поединците (индивидуални слободи и права на граѓаните) од неправилните акти и дејства на административните органи.

Според тоа, надзорот (контролата) над администрацијата од страна на повисоките административни органи не можел да даде доволно обезбедување и гаранција за сигурна примена на начелото на законитост во работата на администрацијата, па законитоста требало да се побара надвор од административната организација. Оценката на законитоста не можела да им се довери ниту на парламентите (на законодавната власт), затоа што тие уште повеќе се раководат со политички и дискрециони критериуми отколку самата администрација. Во услови на тројната власт (поделба на власта) останува само судската власт на која може да и се довери контролата врз законитоста на административните акти. Судовите се независни и самостојни органи на власта, стручни и компетентни да ја оценат правната страна на административната дејност, односно законитоста на административните акти. Нивната основна функција дава најмногу гаранции за објективно спроведување на оваа контрола. Таквата контрола што врз администрацијата ја вршат судовите се нарекува судска контрола врз работата односно актите на органите на администрацијата. Со помош на судската контрола се одбегнува јавната (управна) власт да биде во исто време во едно лице и судија и странка. Имено, ако судот е арбитер, тогаш имаме постапка во која управната (јавна) власт и приватната странка се спорат на еднаква основа како две сосема рамноправни странки.

Многу држави ја довериле оваа контрола на постоечките редовни судови. Меѓутоа, против доверувањето на редовните судови да вршат контролата над административните акти биле истакнати сериозни приговори - начелни, но и практични. Судската контрола над административните акти не само што би го нарушила, туку и најсериозно би го разнишала принципот на поделбата на власта, а тоа во минатиот век не сакал никој да го жртвува. Се истакнувало дека во тој случај администрацијата би била потчинета не само на законодавната, туку уште и на судската власт. При вакви околности, се поставува прашањето за равнотежата помеѓу разните облици на власта, односно тоа би довело до мешање на една во работата на другата власт. Во таков случај, наводно,





---

не би останало ништо од самостојноста на администрацијата. Се тврдело дека и од практично стојалиште е незгодно контролата над администрацијата да им се довери на редовните судови, затоа што судиите на редовните судови не ги знаат административните прописи, не го разбираат духот на администрацијата и околностите под кои таа работи, дека судиите на редовните судови повеќе се цивилистички настроени, тешко влегуваат во посебните проблеми на административното право и не ги уважуваат посебните јавно-правни институции,

Поради строгото начело на поделбата на власта, кое од првиот ден на Големата француска револуција ја свртело својата острица токму против судската власт (за разлика од Англија каде што судовите од општа надлежност уживале јавен авторитет и се прифатени како контролори врз законитоста на административните акти) во Франција не можело да се дозволи оваа контрола да ја вршат редовните судови. И така, во Франција од пазувите на самите административни власти, се развиле на еден оригинален начин, посебни административни судови, а најпосле и големиот и важен *Conseil d'Etat* (Државен совет). Овие судови немаат никаква друга функција освен административно-судска. За членови на овие судови можат да се земаат и искусни административни службеници, но тие ја прекинуваат секоја врска со активната администрација. Организационо, овие специјализирани трибунали (судови) се наоѓаат во рамките на администрацијата, но во своето работење се потполно независни од неа. Главна и единствена задача им е правна контрола над административните акти. Следбениците на овој облик на судската контрола над административните акти сметаат дека редовните судови, преоптоварени со други работи, не би биле во состојба добро да ја вршат оваа контрола. Како и да е, идејата за воведување на посебни административни судови постепено добива своја реализација и популарност, најпрво во Франција, а подоцна во државите на целиот европскиот континент.

Во Англија и во англосаксонските земји, контролата над законитоста на работата на администрацијата им била доверена на редовните судови. Според тоа, идејата за потреба од судска контрола врз законитоста на административните акти не само што била прифатена туку и се реализирала и организирана во два различни, но по функција исти системи на судска контрола и тоа:

-  континентален - европски систем и
-  англосаксонски систем

### **1.1. Континентално-европскиот систем**

Овој систем за решавање на административни спорови формира посебни административни судови. Системот на посебни административни судови е прифатен и во многу земји (Франција, Австрија, Италија, Германија, Белгија и др.), а од неодамна и во Македонија.

Административното судство е создадено во втората половина на минатиот век како израз на либералистичко-индивидуалистичките сфаќања, со цел да се заштитат правата на поединците спрема државата (управата) и јавната власт воопшто. Административното судство му одговара на начелото на поделба на власта затоа што тоа е дел од управната власт (се разбира, независно), па контролата над администрацијата не ја врши друга судска власт (од редовните судови), туку независно административно судство како дел од административната власт.

Ваквото организирање на судската контрола врз административните акти е поконсеквентно со концепцијата за немешање на судската со извршната (управната) власт во системот на поделбата на власта. Во правната држава административното судство е изградено како покрив во завршната фаза на нејзината правна конструкција. Во таа функција, административните судови претставуваат посебни тела во организмот на

---

извршната власт. Нивната задача е во посебна за тоа уредена постапка, независно од активната администрација, да ги решаваат спорните прашања околу законитоста на конкретни административни акти. Пресудите на административните судови се задолжителни и ги обврзуваат како странките во спорот така и сите други субјекти на кои се однесуваат.

Најпознати претставници на континентално-европскиот систем -системот на посебни административни судови - се Франција, Германија, Австрија и Италија.

*Франција* е прва земја во светот која го создала, постепено развивала и задржала до денеска системот на посебни административни судови (административни трибунали и Државниот совет) како облик на заштита на правата на граѓаните и контрола врз администрацијата. Таа тоа го сторила уште во 1801 година со формирање на обласни совети и Државниот совет.





Административните трибунали се првостепени управни судови од општа управна надлежност или специјални судови за одредени видови на управни спорови.

Државниот совет е апелационен суд за одлуките на административните судови донесени во прв степен, а може да се појави и како касационен суд за одлуките кои тие ги донесуваат во последен степен. Извесни спорови Државниот совет ги решава како суд од прв и последен степен.

Француското административно/управно правосудство служело како модел за организација на административните судови во сите земји на Европа, па дури и на други континенти.

*Германија* прв пат предметите по управни спорови почнала да ги предава на судење надвор од активната управа во 1863 година. Потоа поедините германски земји воведуваат, една по друга, посебна постапка за решавање на управни спорови и формираат посебни административни судови. Денеска во Сојузна Република Германија контролата над актите на администрацијата ја вршат два степен на административни судови и Сојузниот административен суд. Административните судови се дел од судската власт и ги уживаат сите гаранции на независност и неподвижност како и редовните судови. Административните судови се судови од прв степен, иако некои прашања тие решаваат во прв и последен степен. Над овие административни судови се наоѓаат врховните административни судови на земјите-федерални единки кои решаваат во втор степен за пресудите на административните судови. Највисок административен суд е Сојузниот административен суд.

*Австрија* успеала прашањето на контролата над административните органи да го реши во целост и на начин кој обезбедува полна и широка заштита од незаконитите акти на административната администрација. Австрискиот систем на контрола над актите на администрацијата има многу предности наспроти другите системи. Тој се разликува како по видовите на судови кои ја вршат контролата, така и по обемот на контролата и според дејството на судските одлуки. Неговите главни карактеристики се:

-  Австрискиот систем обезбедува најширок обем на контрола. На контрола подлежат сите акти на администрацијата, а таа ја опфаќа и нивната законитост и нивната уставност.
-  Целокупната контрола е сконцентрирана кај два суда - Административниот суд, кој ги решава сите спорови за административните акти со кои е повредено нечие законско право, и Уставниот суд, кој ги решава сите спорови за повредите на уставните права со административни акти, како и прашањето на законитоста на подзаконските прописи.
-  Административниот акт може да биде поништен не само кога е тој незаконит, туку и кога е противуставен законот врз основа на кој административниот акт бил донесен.
-  Целокупната контрола на законитоста на подзаконските прописи е



---

сконцентрирана кај Уставниот суд и секој подзаконски пропис може да биде укинат не само поради својата противзаконитост, туку и поради противуставноста на законот врз чија основа прописот бил донесен.

Судската контрола над актите на администрацијата во *Италија* е воведена речиси истовремено кога и во Франција, се разбира, под влијание на францускиот модел, но и со доста свои специфичности. Така, контролата над актите на администрацијата отпрвин била доверена на посебни административни судови (се до 1890 година), а потоа се создадени покраински административни совети како првостепени административни судови, а во втор степен се наоѓа Државниот совет. Државниот совет е административен суд од прв и последен степен за одредени спорови, а исто така и жалбен (апелационен) суд за спорови кои во прв степен ги решаваат покраинските административни совети.

Покраинските административни совети тешко можат да се сметаат за судови, бидејќи се составени главно од административни службеници. Сепак, тие ги решаваат административните спорови во постапка слична на судската, а нивните одлуки подлежат на жалба до Државниот совет. И покраинските административни совети и Државниот совет претставуваат дел од административната власт, а не дел од судската власт.

За системот на судската контрола над актите на администрацијата во Италија е карактеристично тоа што таа ги опфаќа сите административни акти (и конкретни и општи) како на државните така и на локалните власти, при што се обезбедува успешно отстранување на незаконитостите.

## **1.2. Англо-саксонски систем**

Англосаксонскиот систем на контрола над актите на администрацијата, за разлика од францускиот (континентален), се развивал во сосема поинаков правец. Тој се развил од системот на единствено општо право (common law) според кое и државата, и нејзините органи, и другите јавни колективни тела се потчинети на ист начин како и поединците. Државно-правниот развој на Англија, значи, не прави разлика меѓу јавното и приватното право, туку таму важи едно единствено општо право (common law). Таму не е создадено ниту посебно административно право како збир на специјални правни норми со кои се регулира работата на администрацијата. Оваа англиска доктрина, која е резултат на илјадагодишен развој, е пренесена во САД речиси без измени.

Според англосаксонскиот систем, односно според неговото општо право, контрола над администрацијата и административните акти вршат судовите од општа надлежност. Ова од причина што тие не прават ниту разлика меѓу административното и приватното право, и затоа судењето на управните спорови не им е доверено на специјални административни судови, туку на редовните судови од општа надлежност. Всушност, постојат и некои историски основи за прифаќање на ова решение. Во Англија административниот централизам нема јака традиција, локалната самоуправа е мошне развиена, а судовите од општа надлежност уживаат традиционален висок респект кон објективното решавање на спорите.

Англо-американската судска контрола нема некоја своја посебна постапка, како што ја има административното судство од францускиот тип, туку ја применува истата постапка како и во граѓанските работи - common law. Овој концепт во извесна смисла е во спротивност со доследното прифаќање на начелото на поделба на власта (суд контролира извршно-управна власт), но за разлика од Франција, во Англија оваа стриктна поделба не е строго прифатена. Иако во Англија начелото на поделба на власта не е прифатено ниту формално ниту пак постои систем на административно право во наша смисла (европско-континентално), сепак и таму работите се менуваат. Поради силниот развој на социјалните потреби кои од ден на ден растат, класиката на граѓанското општо право (common law) веќе не им е дорасната на новите односи. И таму ќе мора да се развива административното право и неминовно да дојде до создавање на

---

административно судство, до потесни специјализации во административната сфера, до формирање на посебни специјализирани административни комисии (судови) кои брзо, ефикасно и стручно ќе ги решаваат административните спорови во поедини гранки и видови на јавна администрација. Тоа, пак, ќе води кон создавање и на посебно право за јавната администрација кое ќе се разликува од општото право (common law). Оттука, таму се отвора процес на создавање посебен правен режим за јавната администрација, зашто приватното право и постапката пред граѓанските судови за потребите на јавната администрација се прилично тесни и несоодветни. Се разбира, има и спротивни сфаќања, според кои со делењето на единственото судство во Англија на граѓанско и административно ќе се направат големи штети на планот на правдата и слободата. Како и да е, англискиот парламент на разни ресори или специјални колективни тела, судови, со посредство или со непосредна контрола на надлежните министри, им доверил голем број административно-судски функции. Според тоа, и англосаксонскиот модел веќе не е чист, туку има примеси и од континентално-европскиот систем.

*Англискиот систем* на контрола над актите на администрацијата се разликува од континенталниот, како по организацијата на органите на контролата така и по обемот и средствата за заштита на законитоста. Контролата над законитоста на актите на администрацијата ја вршат судовите од општа надлежност, односно редовните судови. Во редовните судови спаѓаат следниве судови: окружни судови - тие се најниски редовни судови; Врховен суд со седиште во Лондон, кој ги решава спорите за целата земја. Тој се дели на Висок суд на правдата и на Апелационен суд. Највисок суд во граѓанската материја е Домот на лордовите - тој решава по жалбите против одлуките на Апелациониот суд. Покрај Домот на лордовите, во Англија постои уште еден врховен суд, а тоа е Судскиот совет на Советот на Круната (Крунски совет). Тој решава во последен степен по жалби на некои одлуки на Судот на Адмиралитетот, на црковните судови и на британските судови надвор од Англија.

Покрај редовните судови, значаен дел од контролната дејност вршат и административни трибунали, воспоставени во посебни ресори на јавната администрација и за контрола на одредени видови административни акти. Иако имаат заедничко име, овие судови се разликуваат помеѓу себе и по вид, и по структура, и по надлежност, и по постапка (некои се како вистински судови, некои се како комисии со службеници на министерство итн.), Тоа не се судови од општа надлежност како во Европа, туку тие се специјализирани за одреден вид на административни спорови.

Обемот на судската контрола над административните акти го определува Парламентот и тој е разновиден. Дobar дел на административни акти подлежат на контрола, но некои се исклучени (политички акти, акти на Владата, извесни ограничувања во однос на некои акти на Круната и сл.). Поднесувањето на тужбата против незаконити административни акти е многу расцепкано и усложнето, не постои единствена постапка ниту правила, па оттука мошне е компликувано да се поведе управен спор (разни судови, разни постапки и разни правила). Од друга страна пак, поради огромниот авторитет во судските одлуки и кога тие ќе се издејствуваат, администрацијата безоговорно ги извршува. Личната одговорност на јавните службеници, која во Англија е доведена до перфекција, во многу придонесува за извршувањето на судските одлуки во врска со управниот спор.

Американскиот систем на судска контрола, како и англискиот, се развива од системот на common law. Меѓугоа, бидејќи и двата система настојувале да се прилагодат на новите потреби, тие се развивале под различни услови. Оттука и извесни разлики помеѓу англискиот и американскиот систем. За развитокот на американскиот систем од битно значење е постоењето на пишан устав, како и фактот дека уставот е највисок закон во земјата, кој сите судови мораат да го применуваат и кој служи како мерило на законитоста на актите на сите државни органи (и на административните органи), Со тоа е обезбедена и контролата на уставноста на административните акти. За да биде законит, актот на

---

администрацијата мора да е во согласност не само со законот туку и со уставот. Во Англија нема пишан устав, па затоа не е ниту можна контрола на уставноста. Во САД контролата над актите на административните органи ја вршат судовите од општа надлежност, односно редовните судови врз основа на начелата на common law. Но, покрај овие редовни судови, во САД е развиена и една низа посебни административни трибунали за одделни области на административните дејности. Административните трибунали имаат своја посебна постапка, но таа не ги дава секогаш оние гаранции на независност и непристрасност што ја даваат редовните судови.

Во САД за разлика од англискиот правен систем има можности за поеластично прифаќање на новите потреби за административно-судска контрола (тие не се оптоварени со хипотеката на англиската традиција), па и примената на common law се проширува со нови општи прописи неопходни за надолнување на ограниченоста на common law во вршењето на судската контрола над административните акти. Во САД таа е и поопфатна, но и повеќе правно регулирана. На пример, САД имаат и Сојузен закон за општа управна постапка (General Administrative Procedure Act).

### **1.3. Видови судска контрола врз административните акти во Македонија**

Во поранешна Социјалистичка Република Македонија, како дел од СФР Југославија од ослободувањето па се до 1952 година не постоеше судска контрола врз управните акти. Тоа беше разбирливо, зашто во тој период положбата и улогата на државната управа беше мошне значајна во изградбата на новиот социјалистички систем, па не беше ниту опортуно нејзините акти да подлежат на контрола од страна на независни органи какви што се судовите. Во тој период постојеа неколку други облици на контрола изразени во: контрола од страна на повисоките управни органи во рамките на самата управа; надзор од страна на претставничките органи на државната власт; надзор од страна на посебни контролни комисији; спорадичен надзор од страна на судови (управен спор како редовен и систематски облик на контрола врз законитоста на управните акти не беше воведен).

Меѓутоа, за среќа, во поранешна Југославија бргу се увиде дека социјалистичкото општество не е бесконфликтно и дека социјалистичката државна управа не е безгрешна, туку во својата управна работа често ги крши законите на штета на граѓаните и на другите субјекти. Од тие причини, со донесувањето на Законот за управните спорови во мај 1952 година, се воведува управен спор како редовна и систематска контрола на судовите врз законитоста на управните акти. Тој закон беше во важност се до 1977 година кога стапи во сила нов Закон за управни спорови, кој во Република Македонија важеше долги додини дури и по нејзиното осамостојување и прогласување за независна држава, односно се до 2007 година.<sup>5</sup>

Првиот Закон за управни спорови не се определи ниту за континенталниот ниту за англосаксонскиот модел на едните или на другите судови, туку настојуваше да ги прифати добрите страни и на едниот и на другиот модел за да изгради еден нов модел кој се наоѓаше некаде "помеѓу" овие два система.

Што се однесува до начелата за надлежност или организација на судската контрола на законитоста на управните акти, првиот ЗУС го довери вршењето на оваа контрола на редовен суд, односно на суд од општа надлежност, и тоа на Врховниот суд на Република Македонија.<sup>6</sup> Според оваа карактеристика во нашето право беше прифатен англосаксонскиот систем. Меѓутоа, беше уважена и заложбата (или барем се правеа обиди таа да биде уважена) за специјализација на судските кадри во управната материја, па беше усвоено решението при Врховниот суд на РМ како суд од општа надлежност да се формира посебен управен совет, одвоен, засебен и независен од другите совети (од

---

<sup>5</sup> Законот за управните спорови е донесен во мај 2006 година, но неговата примена беше одложена за една година, па затоа во текстот од овој учебник стои 2007 година.

<sup>6</sup> Југословенскиот ЗУС и по осамостојувањето на Република Македонија продолжи да важи, со одредени незначителни (терминолошки) измени, со тоа што од 1991 година, Законот за управни спорови од времето на Југославија, почна да се применува како републички (македонски) пропис.

граѓанскиот и кривичниот совет), кој ќе врши првенствено работи од управен спор и ќе решава за законитоста на управните акти. И процедурата што управниот совет при Врховниот суд ја применуваше во управниот спор не беше истата како за секој друг спор (според правилата на граѓанската постапка), туку тоа беше процедурата утврдена во Законот за управни спорови. Од тие причини, може да се каже, управните спорови во македонското право и до донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година ги решаваа специјализирани управни совети во рамките на Врховниот суд како редовен суд. Според тоа, постоеше одредена специјализација, па и автономија, кои се најважни за контрола на управната работа, односно на управните акти, но сепак таа не беше во толкава мерка за да може да се зборува за постоење на целосен европско-континентален систем на специјализирано управно судство. Во крајна линија, сепак, македонскиот (како и претходно југословенскиот) систем на управно-судска контрола беше поблизок до европско континенталниот, отколку до англо-саксонскиот систем.

Првиот Закон за управните спорови во Република Македонија по нејзиното осамостојување беше донесен во мај 2006,<sup>7</sup> со одложно дејство на неговата примена од една година.<sup>8</sup> Уште во првиот член од Законот за управни спорови е утврдено постоењето на Управен суд и неговата надлежност за одлучување во управните спорови за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка. Ваквото решение претставува голем исчекор напред во однос на стариот Закон за управни спорови (1977). Оттука, најважна новина на Законот за управните спорови од 2006 година претставува востановувањето на специјализирано управно судство, кое подразбира идни судии (од редовите како на досегашните судии, така и на државните службеници и адвокатите) со долгогодишна практика во решавањето управни работи. На овој начин, Република Македонија целосно се приклучува кон семејството држави кои го следат европско-континенталниот систем на управно-судска заштита, односно системот на функционирање на специјализирано управно судство.

Ваквото решение беше задржано и во вториот Закон за управни спорови донесен по осамостојувањето на државата, односно Законот за управни спорови донесен во текот на месец мај 2019<sup>9</sup> со примена од 25 мај 2020 година. Имено, и според овој ЗУС надлежни за решавање на управните спорови се посебни судови и тоа Управниот суд (во прв степен) и Вишиот управен суд (во втор степен).

## 2. Поим на управен спор

Во правната теорија не постои едногласност за поимот и за правната природа на управниот спор. Во зависност од разните гледишта, но и поради разните решенија во позитивните права на одделни земји, поимот управен спор се определува различно.

Меѓутоа, во основа се разликуваат и постојат две фундаментални гледишта: формално и материјално гледиште за определување на поимот управен спор.

Во формална смисла управниот спор се определува според два различни формално-организациони критериуми.

Првиот критериум тргнува од органот кој го решава управниот спор:

**За управен спор станува збор тогаш кога решавањето на тој спор е дадено во надлежност на посебни управни судови (исклучувајќи ги притоа оние спорови за чие решавање се надлежни редовните судови).**

<sup>7</sup> Службен весник на РМ бр. 62//06

<sup>8</sup> Законот за управните спорови од 19 мај 2006 ќе отпочне да се применува по една година од неговото влегување во сила (чл. 60 од Законот)

<sup>9</sup> Службен весник на РСМ бр. 96/2019.

Вториот критериум се однесува на правилата на постапката според кои се води управниот спор:

**Управен спор е спор кој се води и решава во посебна управно-судска постапка.**

Формалниот критериум за определување на поимот управен спор се покажува како недоволен особено таму каде што судската контрола ја вршат редовните судови. Тоа би се однесувало на англосаксонскиот систем, бидејќи надлежноста за решавање на управни спорови им е доверена на редовните судови. Поради тоа се појавува како потребно да се пристапи кон анализа и на второто гледиште за определување на поимот управен спор, а тоа е материјалното сфаќање.

За определување на поимот управен спор според материјалното гледиште предвид се земаат два различни материјални критериуми, и тоа - субјектите на спорот и правните правила.

**Според првото гледиште управен спор постои во оној случај кога како странка во спорот се појавува управата без оглед на тоа дали таа го поведува управниот спор како тужител или пак спорот да е поведен против неа, при што таа е тужена странка во спорот.**

**Според второто материјално гледиште управен спор постои тогаш кога правното прашање на кое се однесува спорот е прашање од областа на управното право, па според тоа не е битно кој орган го донел актот, битно е дека со тој акт се применуваат прописите од управното право.**

### 3. Предмет на управен спор

Во позитивните права на државите каде што постои управен спор во однос на предметот на управниот спор се издиференцирани два система, и тоа:

- 🏠 систем на енумерација (набројување) и
- 🏠 систем на генерална (општа) клаузула.

И за двата система не е спорно дека предмет на управниот спор е управниот акт. Меѓутоа, во однос на тоа во каков обем и дали сите или само некои управни акти можат да бидат предмет на управниот спор се прави разлика во едниот или другиот систем.

**Системот на енумерација** (набројување) во историскиот правен развој е воведен понапред. Имено, согласно системот на енумерација предмет на управен спор, односно на судска контрола можат да бидат само оние управни акти кои се изрично со закон наброени. Според тоа, системот на енумерација има ограничен досег во однос на судската контрола над управните акти, т.е. само над оние управни акти кои се со закон изрично определени.

**Системот на генерална (општа) клаузула** предвидува дека управен спор начелно може да се поведе против сите управни акти. Според овој систем судовите вршат судска контрола над управните акти генерално, според една општа законска одредба, а не со поединечно набројување на случаите во кои е дозволена тужба. И овој систем не треба да се сфати буквално - дека се простира баш на сите управни акти. Секое правило има исклучоци, па така и во овој систем извесни управни акти можат да се изземаат од судската контрола. Изземањето на поедини управни акти од судската контрола треба секогаш да е предвидено со посебен законски пропис.

Несомнено е дека системот на генерална клаузула има првенство во однос на системот на енумерација. Имено, системот на генерална клаузула нуди поширока заштита; странките се заштитуваат против сите незаконити управни акти воопшто, додека со системот на енумерација само од некои управни акти изрично наброени во законот.

### 3.1. Предмет на управен спор според Законот за управни спорови од 1997 година и Законот за управни спорови од 2006 година

Законот за управните спорови од 1977 година ја имаше прифатено општата (генерална) клаузула според која предмет на управниот спор беа сите незаконити управни акти. Меѓутоа, беа предвидени извесни исклучоци, односно одредени управни акти беа изземени од судската контрола, но тие случаи беа изрично наброени со закон. Така, управен спор не можеше да се води за:

- ✚ акти за кои е обезбедена судска заштита надвор од управен спор;
- ✚ акти донесени за работи за кои со закон е предвидено дека не може да се води управен спор; и
- ✚ работи за кои непосредно врз основа на уставните овластувања одлучува Собранието, Претседателот на Републиката, Претседателството на СФРЈ или соодветен орган на републиките.

Оваа формулација беше рецидив од минатото и не соодветствуваше на новиот правен и политички режим на државата по донесувањето на Уставот од 1991 година. Врз основа на ваквата формулација Врховниот суд изгради практика според која управен спор не може да се води против конкретните управни акти на Собранието и Владата на Република Македонија.

Ваквиот став на Врховниот суд беше навистина дискутабилен. Имено, далеку поприфатливо се чинеше спротивно мислење според кое и Владата, како и секој друг орган на извршната власт, носеше акти во управна постапка со кои решава за поединечни права и обврски предвидени во најразлични материјални прописи. Со други зборови, актите кои Владата ги донесуваше во управна постапка ги имаа (и сè уште ги имаат) сите карактеристики на конечен управен акт кој треба да е предмет на управно-судска контрола (доколку повеќе што друг вид на правна заштита против овие акти не постоеше):

- ✚ актот беше правен акт;
- ✚ тој беше конкретен акт (решава поединечни права и обврски);
- ✚ има авторитативен карактер, односно претставуваше акт донесен при вршење (спроведување) определена власт;
- ✚ донесен беше од страна на државен орган (Владата е секако државен орган);
- ✚ актот беше конечен (не постои повисок орган од донесителот - владата, оттука против него не можеше да се вложи жалба).

Од оваа причина во Законот за управни спорови од 2006 година беше прифатен поинаков пристап.

Имено, во Законот за управни спорови од 2006 година беше точно наведено кој сè се смета за донесител на управен акт, односно дека во управен спор се врши контрола на законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организациите утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања кога решаваат за права и обврски во поединечни управни работи, како и за актите на овие органи донесени во прекршочна постапка. Практично кажано, беше извршено надолнување на генералната (општа) клаузула со позитивна енумерација.

Закон за управните спорови од 1977 година	Закон за управните спорови од 2006 година
✚ Систем на генерална клаузула.	✚ Систем на генерална клаузула +
	✚ Систем на енумерација

Сепак, и Законот за управни спорови од 2006 година задржа два исклучоци, односно утврдуваше дека управен спор не може да се поведе против:

- ✚ акти донесени во работи во кои судска заштита е обезбедена надвор од управниот спор;
- ✚ за акти за кои врз основа на уставни овластувања директно одлучување Собранието и Претседателот на Република Македонија, освен за одлуки за именување и разрешување.

### 3.2. Предмет на управен спор според Законот за управни спорови од 2019 година

Говорејќи за предметот на управниот спор, Законот за управни спорови од 2019 година е несомнено најширок (споредено со неговите претходници). На самиот почеток, во членот 2, Законот содржи општа (генерална) клаузула.

#### Член 2

Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со закон.

Посебно внимание се обрнува на два поими.

Прво, членот 2 од Законот за управни спорови од 2019 година предвидува дека во управен спор се пружа судска заштита не само *против управните акти туку и против дејствијата на јавните органи*. Очевиден е поширокиот опфат во поглед на Законот за управни спорови од 2006 година.

Второ, членот 2 од Законот за управни спорови од 2019 година, за разлика од Законот за управни спорови од 2006, не ги наведува сите органи и субјекти кои ќе се сметаат за доносител на управни акти односно против чии дејствија може да се поведе спор туку се употребува генеричкиот термин *јавен орган*. Ваков генерички термин, како што беше веќе истакнато, се употребува и во ЗОУП кога се определува поимот на управен акт.

Следствено, за да се утврди што претставува предмет на управниот спор, потребно е да утврдиме како Законот за управни спорови од 2019 година ги дефинира поимите *јавен орган*, *поединечен управен акт* и *дејствие на јавен орган*.

Поимот на *јавен орган* е даден во членот 4, ст. 1 од Законот за управни спорови: *јавен орган претставува Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, министерствата, другите органи на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон ѝм е доверено да вршат јавни овластувања како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје.*

Поимот на *поединечен управен акт* е даден во членот 4, ст. 6 од Законот за управни спорови: *акт со кој јавниот орган одлучил за права, обврски и правни интереси на физичкото или правното лице, односно друго лице кое може да биде странка во определена управна работа, како и поединечен акт донесен во прекршочна постапка. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, забрана, одобрение, известување или други акти утврдени со закон.*

Поимот на *управно дејствие* е даден во членот 4, ст. 7: *управно дејствие е донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи согласно со закон.*

Земајќи го до сега реченото предвид, несомнено е дека општата (генералната) клаузула од Законот за управни спорови од 2019 е екстензивна, опфаќајќи не само управни акти туки и други дејствија и тоа на секој јавен орган. Сепак, со цел поголема прецизност, кон оваа општа клаузула во законските одредби е содржана и позитивна енумерација каде се наведени сите акти и дејствија за кои може да се поведе управен спор. Позитивната енумерација е извршена во членот 3.

Предмет на управниот спор  
Член 3

Во управен спор судот одлучува за:

- 1) законитоста на конечните поединечни управни акти кои директно влијаат на правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата, обврските и правните интереси на тужителот,
- 2) законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законскиот рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот (управен спор за молчење на администрацијата),
- 3) законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка,
- 4) законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка, при што се применуваат одредбите на овој закон, освен ако поинаку не е определено во Изборниот законик,
- 5) законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локална самоуправа,
- 6) законитоста на поединечните акти на јавните органи со кои е повредено некое право, обврска или правен интерес на тужителот, а против кои не е дозволено изјавување на редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка,
- 7) судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или законите не е предвидена поинаква судска заштита.
- 8) споровите кои произлегуваат од постапката за склучувањето на управните договори.
- 9) законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка – дискреционото право,
- 10) законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.

Според тоа, во нашата држава институтот управен спор е широко поставен. Прво, во управен спор се одлучува за законитоста на управните акти (кои можат да носат наслов решение, дозвола, лиценца и слично) кога со нив се решава за правата, обврските и правните интереси на физичките и правните лица. За потсетување, за да може да се поведе управен спор против ваков управен потребно е тој да биде конечен.

Конечен е оној управниот акт:

- ✚ против кој не е дозволена жалба согласно материјалниот пропис (за потсетување: во ЗОУП се предвидува дека жалба е дозволена во оние случаи



во кои материјалниот закон тоа го предвидува – така, за пример, жалба против решението со кое се одбива да се даде одобрение за градење ќе може да се поднесе само доколку тоа е предвидено со Законот за градење како материјален пропис со кој се уредува соодветната проблематика);

- ✚ против кој било искористено правото на жалба, односно кој бил потврден од страна на второстепениот орган.

Понатаму, управен спор може да се поведе и во оние случаи во кои настанало „молчење на администрацијата“. Доколку јавниот орган кој одлучува во прв степен не ги почитува законските рокови – согласно ЗОУП рок за донесување на управен акт е 30 дена со можност за продолжување од уште 30 дена – ќе се смета дека барањето на странката е одбиено (правна фикција). Притоа, ситуацијата е аналогна со онаа во која се донело одбивачко решение. Доколку е предвидено право на жалба во материјалниот пропис, странката прво ќе треба да го искористи правото на жалба. Доколку, пак, жалбата не е дозволена, а настанало молчење, странката ќе поднесе тужба и ќе покрене управен спор. Притоа, за потсетување, под терминот јавен орган се опфаќаат и органите на државната управа и Владата и Собранието, но и единиците на локалната самоуправа и други субјекти кои вршат јавни овластувања.

Во управен спор се одлучува и за законитоста на актите донесени во рамки на прекршочните постапки. Како што ќе биде подетално појаснето во следната глава, во Република Северна Македонија постои дуализам во надлежноста за водење на прекршочни постапки и изрекување на прекршочни санкции. За дел од прекршоците постапки водат и санкции изрекуваат судовите, додека пак за еден дел од прекршоците таква надлежност имаат јавните органи меѓу кои и типичните органи на државната администрација (Законот за прекршоци нив ги нарекува *прекршочни органи*). Оттаму, во нашата држава постојат:

- ✚ судски прекршоци – прекршоци за кои постапка води и санкција изрекува суд.
- ✚ административни прекршоци – прекршоци за кои постапка води и санкција изрекува орган на јавната администрација или друг јавен орган (наречени прекршочни органи според Законот за прекршоците).

Кога одлучуваат во прв степен за сторен прекршок, јавните органи носат прекршочно решение со кое изрекуваат глоба. Против ова решение физичките и правните лица можат да поднесат тужба со која ќе покренат управен спор.

Во македонското законодавство за повеќе прекршоци се предвидува дека постапката ја водат и санкцијата ја изрекуваат јавни органи. Такви прекршоци, на пример, се содржани во Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата.

Според одредбите на овој закон возач не смее да запре или пракира возило на обележан пешачки премин. За сторувањето на овој прекршок санкција изрекува Министерството за внатрешни работи. Правна заштита против решението со кое се изрекува санкција се дава во управен спор.

Управниот спор може да се води и за акти кои се донесуваат во изборна постапка. Тука се опфатени конечните управни акти кои согласно Изборниот законик ги донесува Државната изборна комисија. Против нив се водат управни спорови, со тоа што кај ваквиот вид на спорови роковите најчесто се скратени, односно управно-судската постапка е итна.

За пример, во Изборниот законик (член 49) е предвидено дека Државната изборна комисија најдоцна 15 дена од распишувањето на избори го става избирачкиот список на увид во јавноста. Јавниот увид трае 20 дена. По завршувањето на јавниот увид политичките партии имаат право да поднесат барање до Државната изборна комисија со кое ќе побараат изменување, дополнување или бришење на податоци од избирачкиот список. По таквото

барање Државната комисија одлучува со решение, а против решението политичката партија може да покрене управен спор.

Управен спор се поведува и против поединечни управни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, организациите утврдени со закон, другите државни органи како и органите на единиците на локалната самоуправа.

Во Законот за управни спорови е содржана и генеричка одредба според која управен спор може да се поведе и против секој поединечен акт на јавен орган со кој се повредува право, се наметнува обврска или се тангира правниот интерес на дадено лице, а против кој не е дозволено изјавување на редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка. Оваа одредба претставува операционализација на одредбата од членот 50 на Уставот според која се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и другите институции што вршат јавни овластувања. Имајќи го предвид фактот дека во секојдневието можат да се јават ситуации во кои против даден поединечен акт не е гарантирана никаква поинаква судска заштита, во тие случаи надлежен ќе биде Управниот суд.

Еден ваков случај, на пример, е одлуката со која Државната комисија за спречување на корупцијата изрекува јавна опомена против функционер. Имено, согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Државната комисија за спречување на корупцијата следи дали кај извесен функционер се јавува судир на интереси (на пример тој извршува две јавни функции истовремено, кои меѓусебе се неспоиви). Во таков случај Државната комисија за спречување на корупцијата бара од дадениот функционер да го разреши судирот на интереси, односно да се откаже од една од функциите, а доколку тоа не е сторено, се донесува одлука за изрекување на јавна опомена.

Одлуката за изрекување на јавна опомена несомнено го засега правниот интерес на секој функционер, имајќи предвид дека таа се објавува на веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупцијата и може сериозно да влијае на угледот на даденото лице. Оттаму, против ваквата одлука треба да се обезбеди правна заштита. Бидејќи во Законот за спречување на корупцијата не е предвидено право на жалба ниту пак поинаква судска заштита, лицата кои се јавно опоменати ќе можат да поведат управен спор.

Уште едно прашање за кое се решава во управен спор е судирот на надлежности. Притоа, во Законот за управни спорови се утврдува дека судирот ќе се разрешува во управен спор само доколку не е понудена поинаква заштита.

Во управно-судска постапка се разрешуваат и споровите кои произлегуваат од постапката за склучување на управните спорови. Акцентот во оваа смисла се става на *постапката за склучување на управните договори*. Значи, управниот спор не се води за самата содржина на управниот договор, односно за неговите клаузули, туку за дејствијата кои претходе на неговото склучување, а кои во се управни дејствија. Тука би се опфатиле постапките кои претходат на склучувањето на концесиските договори, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес и слично.

За пример, Законот за концесии и јавно приватно партнерство детално ја уредува постапката која претходи на склучувањето на еден договор за концесија. Во текот на соодветната постапка се преземаат бројни дејствија кои се детално уредени во Законот за концесии и јавно приватно партнерство. На самиот крај, по евалуациите на понудите и евентуалната електронска аукција, концедентот донесува одлука за избор на најповолна понуда. Оваа одлука се доставува до секој од понудувачите. Доколку тие сметаат дека одлуката за избор на најповолна понуда е противзаконска имаат право на жалба, а по конечност на таа одлука и на тужба до Управниот суд. Во постапката пред Управниот суд тие докажуваат дека дејствијата во постапката не биле преземени согласно законот, поради што и самата одлука за избор на најповолен понудувач е незаконита.

Кога станува збор за управните договори, во претходната глава беше споменато дека во ЗОУП се регулира поништувањето на управниот договор, измената и раскинувањето на договорот поради изменети околности и едностраниот раскин на управниот договор. Во ЗОУП соодветно се содржани и одредби за поведување на управен спор.

#### Член 99 од ЗОУП

- (1) Управниот договор склучен помеѓу јавниот орган и странката се поништува:  
- ако не се исполнети со закон пропишаните услови за негово склучување или  
- во случаите во кои согласно со овој Закон задолжително се поништува управен акт.  
(2) За поништување на управниот договор по тужба на странката, односно на јавниот орган, се одлучува во **управен спор**.

#### Член 101 од ЗОУП

- (1) Ако странката не ги исполнува обврските од управниот договор, јавниот орган еднострано ќе го раскине договорот.  
(2) Јавниот орган еднострано ќе го раскине управниот договор и кога е тоа потребно заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или имотот доколку таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин.  
(3) Во случаите од ставовите (1) и (2) на овој член, управниот договор се раскинува со управен акт во кој мора да бидат наведени и образложени причините за раскинување на управниот договор.  
(4) Против управниот акт од став (3) на овој член странката може да **покрене управен спор**.

Во поглед на членот 101 од ЗОУП, потребно е да се појасни дека согласно ставот 4 управниот спор не се води против самиот управен договор туку против одлуката за негово еднострано раскинување поради неисполнување. Сепак, самата таа одлука е тесно поврзана со одредбите од управниот договор.




За подобро разбирање на членот 101 од ЗОУП понуден е хипотетички пример. Министерството за шумарство, земјоделство и водостопанство склучило договор за концесија за ловење риба во Охридското езеро. Во тој договор се предвидени обврски за концесионерот чија цел е заштита на рибите во Охридското езеро. Поради несоодветно вршење на обврските од страна на концесионерот, се донесува одлука за едностран раскин на овој управен договор, која концесионерот, пак, може да ја оспори пред Управниот суд.

Законот за управни спорови, понатаму, предвидува дека во управен спор се одлучува и по повод законитоста на дискреционите акти, поточно за тоа дали јавниот орган кој согласно со закон одлучувал дискреционо ги надминал границите на слободната оценка. Со ваквата одредба значително се подобрува правната сигурност на физичките и правните.

На самиот крај, Законот за управните спорови предвидува водење на управни спорови против решенијата кои се донесуваат по приговор против реален акт или пропуштање. За ваквиот приговор стана збор во делот кој се однесува на правните лекови/средства во управна постапка (види: точка 16 во претходната глава – Управен приговор)

#### 4. Видови управни спорови

Административната теорија, тргнувајќи од различни критериуми, врши класификација на управните спорови. Согласно тие критериуми во административната теорија постојат следниве поделби на управните спорови:

-  **објективни и субјективни управни спорови;**
-  **спорови за законитоста на управните акти и спорови на полна јурисдикција;**
-  **претходни и дополнителни управни спорови.**

Секоја од овие поделби се врши врз основа на различни критериуми.

Критериум за поделба:	1. Вид, односно природа на управниот акт. 2. Цел (претежен интерес на тужителот)	Овластувања на судот	Дали е донесен акт или не?
Видови на управни спорови:	Објективни спорови	Спор на законитост (судот единствено може да го поништи актот)	Претходен спор (акт не е донесен односно настапило молчење на администрацијата)
	Субјективни спорови	Спор на полна јурисдикција (судот мериторно решава, носи пресуда со која го заменува управниот акт)	Дополнителен спор (акт е донесен од страна на управата, не настапило молчење)

#### 4.1. Објективни и субјективни управни спорови

Поделбата на управните спорови на објективни и на субјективни управни спорови се врши врз основа на два критериума, и тоа: мерило може да биде природата (односно видот) на управниот акт кој е предмет на управниот спор и како мерило може да се земе и целта на управниот спор.

##### Според критериумот вид односно природа на управниот акт:

- 📌 **Објективни управни спорови се оние управни спорови кои можат да се поведат против општи управни акти, односно против нормативни управни акти.**
- 📌 **Субјективни управни спорови ќе бидат оние управни спорови кои се водат против конкретни (индивидуални) управни акти.**

##### Според критериумот - цел на управниот спор:

- 📌 **Објективен управен спор постои тогаш кога целта на управниот спор е заштита на објективна управна ситуација.**
- 📌 **Субјективен управен спор ќе постои тогаш кога целта на управниот спор е заштита на субјективна правна ситуација.**

Ако појдеме од првиот критериум, во нашата држава на постои објективен управен спор. Во Република Северна Македонија општите управни акти (управни прописи) се предмет на контрола на Уставниот суд и за нив не може да се води управен спор.

Ако тргнеме од вториот критериум, пак, повторно може да се каже дека во нашата држава постои субјективен управен спор. Имено, за објективен управен спор во практиката би можело да стане збор доколку како тужител ќе се јави орган кој го заштитува јавниот интерес. Во некои држави (пример Србија), во таа насока, управен спор може да покрене и јавниот обвинител.<sup>10</sup> Тогаш може да се каже дека управниот спор е објективен бидејќи јавниот обвинител не цели кон заштита на интересот на поединец или правно лице туку пошироко – јавниот интерес. Кај нас, генерално гледано, како тужител можат да се јават физички и правни лица чии права и правни интереси се повредени со конкретен административен акт, односно кои покренуваат управен спор најнапред поради заштита на сопствениот интерес. Сепак, од ваквата констатација има исклучоци. Беше споменато дека управен спор може да се води и цел поништување на управен договор. Доколку во таков случај јавниот орган е тужител, тогаш може да стане

<sup>10</sup> Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Србије бр. 111/2009.

---

збор за објективен управен спор. Имено, јавниот орган, согласно членот 99 од ЗОУП, дознава дека воопшто не постоеле услови да се склучи дадениот управен договор, поради што бара негово поништување. Тогаш тој го заштитува и јавниот интерес, имајќи ја природата и дефиницијата на управните договори.

#### **4.2. Спор на законитост и спор на полна јурисдикција**

Во зависност од овластувањето кое го има судот при решавањето на управниот спор, се разликуваат спор за законитост и спор на полна јурисдикција. Оваа поделба има и теоретско, но и практично значење. Разликувањето на овие два вида управни спорови може да се врши и според нивниот предмет. Така, непосреден предмет на спорот за законитоста на управен акт е самата законитост на управниот акт. Кај спорот на полна јурисдикција, пак, предметот е индивидуална правна ситуација, односно управно-правен однос.

##### **4.2.1. Управен спор за законитоста на управниот акт**



Овој спор е таков управен спор во кој судот ја оценува само законитоста на конкретен управен акт. Ако судот утврди дека конкретен управен акт е незаконит, судот ќе го поништи, а органот чиј акт е поништен е должен да донесе нов управен акт во согласност со правното сфаќање и забелешките на судот, доколку се работи за управен предмет каде што е потребно да се донесе нов управен акт.

Во управниот спор за законитоста судот не ја решава управно-правната ситуација, туку тој само оценува дали актот е донесен во согласност со законот. Кога судот ќе најде дека актот е незаконит, тој ќе го поништи и ќе му го врати на доносителот тој сам да го реши управниот предмет на начин и во смисла како му е укажано во судската пресуда. Со спорот за законитоста не се расправа за целисходноста на управниот акт, туку само за неговата законитост (може да се испитува законитоста на со закон врзаните делови на дискрециониот акт, на пример надлежност, почитување на правилата на постапката, формата на актот, границите на овластувањето, дали органот го користел дискреционото овластување за целта заради која тоа овластување и му е дадено и сл.).

Хипотетички пример за спор на законитост: тужителот побарал еднократна парична помош според прописите за социјална заштита. Неговото барање било одбиено. По тужбата против решението со кое се одбива правото на еднократна парична помош Управниот суд донел пресуда со која го поништува решението и го враќа предметот на повторно решавање до надлежниот орган (во случајов Министерство за труд и социјална политика), наместо да одлучи мериторно и да ја додели еднократната парична помош на тужителот.

Нашиот Закон за управни спорови од 2019 начелно го предвидува спорот на законитост како исклучок, а не како правило. Со тоа во нашиот систем беше воведена новина во управните спорови; од причина што претходниот Закон за управни спорови од 2006, пак, содржеше спротивни одредби – спорот на полна јурисдикција беше исклучок, а спорот на законитост правило.

Така, според Законот за управни спорови од 2019 година е предвидено дека судот секогаш ќе реши во полна јурисдикција (мериторно), освен ако:

-  Тужениот орган решавал по слободна оценка (дискреционо) или
-  Природата на управната работа не дозволува решавање во полна јурисдикција, односно судот не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и постои потреба во управна постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.

##### **4.2.2. Управен спор на полна јурисдикција**

Тоа е таков управен спор во кој судот покрај оценката на законитоста на управниот акт е овластен да го реши и самиот управен предмет. Значи, во спорот на полна

---

јурисдикција судот не само што го поништува управниот акт ако е незаконит, туку и го решава самиот управен предмет, одлучува за самата управна работа (т.е. одлучува за правата, должностите или интересите во поединечниот случај). Кога судот ќе го реши и самиот управен предмет, доносителот на актот (тужената странка) нема што повеќе да решава; должен е само да го изврши судскиот наслов. Оваа пресуда во сè го заменува поништеното решение.

Во македонското законодавство, односно според Законот за управни спорови од 2019 година, спорот во полна јурисдикција станува правило. Беше истакнато дека судот ќе одлучи во спор на законитост само во два случаи и тоа кога оспорениот акт бил донесен врз основа на слободна оценка од страна на тужениот орган и кога природата на работата не дозволува решавање во полна јурисдикција. Повеќе за спорот во полна јурисдикција ќе биде истакнато во натамошниот текст.

#### **4.3. Претходни и дополнителни управни спорови**

Разликувањето на управните спорови на претходни и на дополнителни управни спорови се врши врз основа на критериумот дали на управниот спор му претходело или не му претходело решавање во управната постапка.

**Претходен управен спор** постои тогаш кога судот решава во управниот спор, а за тој предмет се уште не е донесен во управната постапка никаков управен акт (на пример, при молчење на администрацијата, кога се води управен спор токму затоа што нема управен акт, односно кога се претпоставува дека е донесен негативен управен акт).

**Дополнителен управен спор** е оној управен спор што судот го решава дури откако е донесен управен акт (решение) за управниот предмет во управната постапка.

Спорот на законитост на управен акт, според тоа, е дополнителен управен спор, што произлегува од самиот поим на спорот на законитост, бидејќи тој не може да постои ако претходно не бил донесен управен акт.


Спорот на полна јурисдикција може да биде и претходен и дополнителен управен спор.

### **5. Надлежност во управен спор**


Во претходниот текст веќе беше наведено дека по донесувањето на Законот за управни спорови од 2006 година нашата држава се приклучува кон земјите кои го прифатиле континентално-европскиот систем на управно-судска контрола. Тоа значи дека во нашата држава постои специјализирано управно судство кое постапува според посебни, управно-судски правила. Притоа, со самото донесување на Законот за управни спорови од 2006 година беше формиран единствено Управниот суд. Жалбата како редовно правно средство не постоеше, така што против одлуките на Управниот суд беа дозволени само вонредни правни средства до Врховниот суд. Ваквата поставеност на управниот спор се промени во 2010 година кога беа усвоени измени и дополнувања на Законот за управни спорови од 2006 година и на Законот за судовите, односно кога се воведо жалбата како редовен правен лек против одлуките на Управниот суд и се формираше Вишиот управен суд како надлежен по тој повод. Повеќе се жалбата како редовен правен лек ќе стане збор во понатамошниот текст.

Тука е суштинско да се истакне дека ваквиот пристап е задржан и во Законот за управни спорови од 2019 година. Според неговите одредби управно-судската контрола во Република Северна Македонија, во прв степен, ја врши Управниот суд. Управниот суд има месна надлежност на територијата на цела држава, од причина што може да се каже дека неговата надлежност е исклучително широка.

Од аспект, пак, на функционалната надлежност, Управниот суд во управен спор од прв степен, согласно Законот за управни спорови од 2019 година, одлучува:

-  преку судија-поединец кога вредноста на спорот не надминува 10,000 евра во денарска противвредност, како и во спорови во кои се оспорени само процесни дејствија во постапката за донесување на управниот акт;








 во совет од тројнца судии во сите останати случаи.

Законот за управни спорови утврдува дека само судија кој има судиски стаж од две години може да постапува како судија-поединец.

Логично е да се заклучи дека според ова решение поголемиот број на управни спорови во прв степен ќе бидат решавани од страна на судија-поединец. Ваквиот пристап во Законот за управни спорови е консеквенца на начелото на начелото на ефикасност за кое ќе стане збор во продолжение.

Во управен спор во втор степен постапува Вишиот управен суд. Тој решава по жалбите против одлуките на Управиот суд (тогаш кога жалбата е дозволена). Освен тоа, Вишиот управен суд решава и тогаш кога управниот спор се води за судир на надлежности помеѓу меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје, односно за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините и градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон. Вишиот управен суд решава во совет од тројца судии.

На крајот, во управен спор може да решава и Врховниот суд и тоа по вонредните правни лекови за кои ќе стане збор понатаму. Исто така, Законот за управни спорови од 2019 година предвидува дека Врховниот суд решава за судирот на надлежности помеѓу Управиот и друг суд, односно меѓу Вишиот управен суд и друг суд.





Суд	Надлежност
Управен суд	 Управен спор во прв степен (одлучува по тужба со која се поведува управен спор).
Виш управен суд	 Управен спор во втор степен (одлучува по жалба против одлуките на Управиот суд);  Судир на надлежности помеѓу централните органи, централните органи и единиците на локалната самоуправа, општините и градот Скопје, како и меѓу општините.
Врховен суд	 Постапува во трет степен (по вонредни правни лекови);  За судир на надлежности помеѓу Управиот суд и друг суд, односно Вишиот управен суд и друг суд.

## 6. Начела на управниот спор


Во главата која се однесува на управната постапка, веќе беше појаснето дека ЗОУП содржи неколку основни начела кои служат како основни правила односно, директиви, насоки, мисли, водилки, патокази, постулати за работи насочени кон одредена цел.

Начела се содржани и во Законот за управни спорови од 2019 година. Ова е исклучително значајно, со оглед на фактот дека ниту Законот за управни спорови од 1977 ниту Законот за управни спорови од 2006 година не содржеа начела. Во нив се предвидуваат значајни обврски за судот, но и за другите учесници во управните спорови.

Сите начела предвидени во Законот за управни спорови од 2019 година се сообразни на целта на управниот спор – да се овозможи ефективна правна заштита од арбитражното постапување на јавните органи. Начела во управниот спор се следните:

-  начело на законитост;
-  начело на сослушување на странките;
-  начело на усна расправа;
-  начело на контрадикторност и пропорционалност;

---

 начело на ефикасност.

### **6.1. Начело на законитост**

Како и во секоја друга постапка, така и во управно-судската, согласно начелото на законитост, судот е должен да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори.

Сепак, начелото на законитост во управниот спор е така дефинирано да се оди и чекор понатаму. Имено, Законот за управни спорови предвидува дека судот освен што треба да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори, треба и да води грижа за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.

Законот за управните спорови од 2019 практично ја препознава важноста од конзистентна (или воедначена) судска практика и ја издигнува на степен на највисок принцип на управниот спор. Поинаку, Законот за управните спорови препознава дека воедначеноста на судската практика претставува еден суштествен елемент на правната сигурност, а воедно и елемент на стандардот за правично судење предвиден во членот 6 од Ковенцијата за заштита на човековите права и основните слободи (Европска конвенција за човековите права).<sup>11</sup> Во држава во која владеењето на правото претставува основен темел, практиката на судовите би требало да биде предвидлива, односно физичките и правните лица би требало да можат да оформат разумно очекување каква судска одлука би се донела во даден предмет. Особено се зема предвид дека граѓаните разумно ќе очекуваат дека во нивниот предмет ќе се одлучи слично како и во предметите со идентична или слична фактичка состојба. Иако судската практика во државите од континентална европа не е извор на правото (не постои таканареченото прецедено право), судовите се должни да внимаваат да не постапуваат дијаметрално спротивно во предмети во кои фактичката состојба е иста. Во спротивно, тешко би можело да се тврди дека во дадената држава постои правна сигурност, а со тоа и владеење на правото (правната сигурност е една од компонентите на владеењето на правото).

Следствено, Управниот и Вишиот управен суд, кога ќе одлучуваат во управен спор, ќе треба да внимаваат не само на тоа да постапат согласно Уставот, меѓународните договори и законот туку и на тоа да нема сериозни отстапувања помеѓу нивните одлуки во слични предмети.

Да земеме, за пример, управен спор кој се води против решение со кое се одбива еднократна парична помош согласно Законот за социјална заштита. Ако две лица на кои барањата им се одбиени од страна на ресорниот јавен орган се наоѓаат во речиси идентична финансиска состојба, Управниот суд не би требало во едниот случај да го поништи одбивачкото решение на јавниот орган, а во другиот да го потврди.

Секако, ова не значи дека се загрозува слободата на судското убедување туку дека Законот за управните спорови од 2019 цели кон поголема стабилност и предвидливост во управните спорови. Судиите и понатаму се слободни да одлучат по сопствена оценка, но треба да *водат сметка* за конзистентноста.

### **6.2. Начело на сослушување на странките и начело на усна расправа**

Во минатото во Република Македонија се јавуваше дилемата дали Законот за управни спорови од 2006 година е усогласен со членот 6 од Европската конвенција за човековите права, прикажан во продолжение:

---

<sup>11</sup> Постојат неколку случаи во кои Европскиот суд за човековите права, постапувајќи врз основа на Европската конвенција за човековите права, утврдува дека неусогласената судска практика е повреда на правото на правично судење: *Jordan Jordanov и други против Бугарија*, *Tudor Tudor против Романија*, *Ștefăniță и други против Романија* и други.



#### Член 6

##### Право на правична судска постапка

1. Секој има право правично и **јавно**, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански **права и обврски** или основаноста на какви било кривични обвиненија против него. Пресудата се изрекува јавно, а новинарите и публиката можат да бидат исклучени за време на целата или на дел од постапката во интерес на моралот, јавниот ред или националната безбедност во едно демократско општество, кога тоа го наложуваат интересите на малолетник или заштитата на приватниот живот на страните во спорот, или кога тоа судот го смета за неопходно затоа што во посебни околности публицитетот би можел да им нанесе штета на интересите на правдата

Со членот 6 од Европската конвенција за човековите права и слободи секое лице кога се одлучува за неговите права и слободи, не само за кривичните обвиненија, има право на јавна расправа пред независен и непристрасен суд. Од друга страна, според Законот за управни спорови од 2006 година управната расправа во постапките пред управните судови беше исклучок, како што е прикажано во рамката:

#### Член 30

За управните спорови Управниот суд одлучува по правило на нејавна седница.

За управните спорови судот одлучува:

- за законитост на актите и
- за самата управна работа.

#### Член 30-а

Во спор за законитост на актите на органите од членот 1 на овој закон, за работите од членот 26 на овој закон Управниот суд одлучува со решение без расправа.

Судот ќе одржи јавна усна расправа и со пресуда ќе одлучи за самата управна работа, ако:

- сложеноста на предметот во управниот спор тоа го налага,
- тоа е неопходно заради подобро разјаснување на управната работа или утврдување на фактичката состојба,
- судот изведува докази и
- во случаите утврдени во членовите 22 и 36 став 3 и 40 од овој закон.

Практично кажано, нашиот Закон за управни спорови за разлика од Европската конвенција за човековите права предвидуваше дека јавната расправа е исклучок, односно дека по правило во управен спор се решава на нејавна седница. Тука особено се зема предвид дека во најголемиот дел од предметите во минатото се одлучуваше во спор за законитост, односно мериторни одлуки речиси и не беа донесувани.

За да се надмине ваквата состојба на неусогласеност на домашниот режим на управниот спор до Европската конвенција за човековите права и слободи во Законот за управни спорови од 2019 година се пропишаа начелото на сослушување и начелото на усна расправа.

Согласно начелото на сослушување на странките, пред да ја донесе својата одлука судот ќе ѝ овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања изнесени во управниот спор, освен во случаите определени со закон. Согласно начелото на усна расправа, пак, судот *по правило* ќе донесе одлука во управен спор врз основа на *јавна, непосредна и усна расправа*. Единствено во случаите утврдени со самиот Закон за управни спорови може да се одлучи без таква расправа:

- 📌 кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука);
- 📌 доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба;
- 📌 кога судот одлучува со решение, освен во случаите за времена мерка;
- 📌 ако судот најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што воопшто не може ни да се впушти во оцена на законитоста на тој акт, поради што актот веднаш ќе биде поништен.

За првиот случај во кој се одлучува без јавна, непосредна и усна расправа ќе стане збор во понатамошниот текст кога ќе се објасни модел постапката односно одлуката.

Во вториот случај усната расправа нема потреба да се одржува поради фактот што нема повторно да се утврдува фактичката состојба. Тужителот не оспорува дека јавниот орган кој е тужен правилно ја утврдил фактичката состојба туку цени дека материјалното право било погрешно применето. Судот може да оцени дали материјалното право е применето погрешно или не и без да ги сослуша странките.

Во третиот случај станува збор за посебни случаи за кои ќе стане збор во натамошниот текст кога ќе се објаснат одлуките на судот во управен спор.

На крајот, последниот случај е оној во кој воопшто судот не треба да навлезе во оцена на законитоста на даден акт (оспорен во управниот спор) поради фактот што тој очигледно е ништовен (содржи така суштествени недостатоци).

### **6.3. Начело на контрадикторност, начело на пропорционалност и начело на ефикасност**

Начелото на контрадикторност е надоврзување на начелото на сослушување на странките и начелото на усна расправа. Судот во управниот спор задолжително ќе ѝ овозможи на странките да се произнесат за наводите на спротивната странка.

Начелото на пропорционалност, пак, значи дека судот на странките ќе ѝ овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки, третите лица или на штета на јавниот интерес.

Начелото на ефикасност, пак, е поврзано со долготрајноста на управните спорови и негативното искуство во тој поглед. Имено, начелото на ефикасност го обврзува судот во управниот суд да ја спроведе постапката брзо, без употреба на непотребни дејствија и трошоци и да донесе одлука најдоцна во рок од 9 месеци од денот на доставување на списите. Ова начело е сериозен исчекор во однос на минатото поради фактот што истражувањата покажуваат дека управните спорови, традиционално, траат исклучително долго. Тоа не само што е демотивирачки за странките туку и предизвикувачки за нив имајќи предвид дека долготрајноста на даден судски спор предизвикува и поголеми трошоци.

Зошто се вели дека долготрајноста на управниот спор, во основа, би ја демотивирала странката воопшто да го покрене спорот? Причината за тоа лежи во дејството на тужбата. За разлика од жалбата според ЗОУП – која по правило има суспензивно дејство во однос на управниот акт против кој се поднесува, кај тужбата постои генерално правило дека таа не го одлага извршувањето на управниот акт (решението) против кој/кое е поднесена. Со други зборови, правило во управниот спор е дека тужбите немаат суспензивно дејство. Па така, актот кој се оспорува во управен спор ќе биде извршен во моментот на неговата конечност (кога против него веќе нема да може да се поднесе жалба во управна постапка) иако тој не е правосилен (против него може да се поведе или се води управен спор). Да земеме, хипотетички, дека надлежниот орган му наложува да плати на физичко лице огромна сума на пари како данок кон државата. Физичкото лице прво ќе ја плати сумата, па дури потоа ќе може да поведе управен спор. Оттаму, во негов интерес ќе биде што побрзо да заврши спорот.

Потребата од начелото на ефикасност произлегува од искуствата од минатото, според кои управните спорови се долготрајни исцрпувачки.

Според истражувањата на катедрата по административно право и јавна администрација на Правниот факултет „Јустинијан Први“, просечното време за решавање на поединечен предмет во текот на годините се движело вака:

Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Денови	649	480	797	598	317	312	254	272	280	263

Така, начелото на ефикасност треба што поскоро да почне во целост да се спроведува во практиката, со ефективна заштита на правата и правните интереси на граѓаните.

#### **6.4. Обврска за соработка со судот**

Во делот на начелата на управниот спор се предвидува и обврската на сите судови и јавни органи да соработуваат со судот, поточно да му ги доставуваат на судот кој го води управниот спор сите неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош.

Причината зошто ваква одредба се наоѓа помеѓу начелата на управниот спор лежи во искуствата од минатото – кога како еден од главните проблеми во управниот спор се јавуваше недоставувањето списи до Управниот суд.

Да земеме, за пример, дека Управниот суд одлучува против решение со кое се одбива давање на одобрение за градење. Управниот суд без да ги добие сите списи врз чија основа одлучил органот не би можел да утврди дали навистина одбивањето да се даде одобрение за градење е законито. Во минатото ова често беше случај што го доведуваше Управниот суд во неповолна позиција – неможност да ги заштити соодветно правата и интересите на странките.

Како рефлексива на ова начело во Законот за управни спорови од 2019 година се предвидени одреди според кои судот кој го води управниот спор може да изрече парични казни на лицата кај јавниот орган доколку не се достават списи. Такви одредби се содржани во повеќе членови, а во продолжение ќе прикажеме еден од нив.

#### Обврска на јавниот орган за доставување на документи и податоци Член 36

(1) На барање на судот, секој јавен орган е должен, согласно закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот.

(2) Доколку јавниот орган не постапи во согласност со ставот (1) на овој член, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага. Против решението дозволена е жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

## 7. Странки во управниот спор

Управниот спор е спор околу законитоста на конкретен управен акт. Тој се води како спор меѓу странките, при што една странка со тужба го напаѓа решението сметајќи го за незаконито, а другата странка (доносителот на решението) ја спори и ја побива тужбата сметајќи дека, напротив, решението е законито. Оттука и спор помеѓу странките, а судот е арбитер кој треба да го разреши тој спор и со пресуда дефинитивно да пресуди за законитоста на конкретниот управен акт.

Управниот спор никогаш не се води *ex officio* (по службена должност), туку само врз основа на странечкото начело, односно по барање (тужба) на тужител. Според тоа, управен спор може да се поведе само по барање на овластено лице, а во никој случај не може по своја сопствена иницијатива тоа да го стори судот. Значи, овде важи странечкото начело - без тужба нема управен спор, односно *nemo iudex sine actore*. Покрај тужителот и тужениот, во управниот спор статус на странка може да има и трето заинтересирано лице на кое поништувањето на оспорениот управен акт би му предизвикало непосредна штета.

Во врска со статусот и улогата на странките во управно-судската постагаса важат две значајни начела, и тоа: инквизиционото начело и начелото на , контрадикторнот:

При поведувањето на управниот спор видовме дека важи странечкото начело, меѓутоа, откако постапката еднаш е поведена, понатаму важи *инквизиционата (истражна) максима*, според која самиот Управен суд раководи со постапката. Тој има активна улога во водењето на постапката (презема поедини акции, презема мерки, повикува странки, утврдува докази, закажува усна расправа и сл.). Значи, со постапката не управуваат странките, туку судот.

*Начелото на контрадикторност* во постапката им овозможува мошне активна улога на странките во процесот на докажувањето. Тие имаат право да се изјаснуваат по одредени факти и докази во постапката, да се произнесуваат по тврдењата на спротивната странка, да изнесуваат своја аргументација, на секој одговор да имаат право на противодговор и слично. Согласно ова начело, странката по свое барање може да ги разгледа актите на спорот и поедини негови документи (да ги разгледа списите). Веќе беше споменато дека ова начело е нормирано и во Законот за управни спорови од 2019 година.

### 7.1. Тужител во управниот спор

Тужба во управниот спор не може да поднесе секој граѓанин и секое правно лице, туку само оние лица кои се овластени, односно кои имаат активна процесна легитимација.




Законот за управни спорови точно определува кои лица имаат активна процесна легитимација за поведување на управен спор. Тоа се, во прв ред, поединец или правно лице, но тоа можат да бидат и организација, група лица, населба и слично, ако сметаат дека со управен акт им е повредено некое нивно право или непосреден личен интерес заснован на закон. Тоа по правило ќе биде оној поединец или правно лице кои веќе учествувале во управната постапка како странки и за чии права или обврски се решава со управниот акт. Но, како тужител може да се појави и лице кое не учествувало како странка во управната постапка, ако со решението се засега неговото право или неговиот врз закон заснован интерес.

Законот за управни спорови од 2019 година предвидува точно кој може да се јави како тужител во управен спор. Првенствено, како тужител се јавуваат физичките или правните лица кои сметаат дека со управен акт на јавниот орган им е повредено некое право.

<p><b>Тужител е физичко или правно лице кое смета дека му е повредено право или правен интерес со конечен управен акт донесен во управна постапка или во прекршочна постапка, како и со непостапување на јавен орган во законски утврдениот рок</b></p>
---

Со тоа, станува јасно суштината на управниот спор е да се заштитат физичките и правните лица од управни акти донесени во управна постапка или во прекршочна постапка (која, ако се присетиме, претставува посебна управна постапка).

Сепак, Законот за управни спорови остава простор како тужител да се јават субјекти и ентитети.

-  **Државен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво здружение или заедница на граѓани, кои немаат својство на правно лице, може да поведат управен спор доколку се носители на права и обврски за кои се одлучува во управна постапка.**
-  **Тужба за управен спор може да поднесе и синдикална организација во случај кога смета дека одреден управен акт е спротивен со некое право или директен интерес на некоја нејзина членка.**
-  **Во случај кога со одреден управен акт се повредени одредени права или интереси на физичко лице кое е член на здружение кое согласно со неговите правила е обврзано да ги штити правата и интересите на неговите членови, ова здружение може во координација со тој член и во негово име да поведе управен спор против тој управен акт.**

Во претходниот текст беше споменато дека според членот 99 од ЗОУП, поништување на управен договор може да се бара со тужба со која се покренува управен спор. Оттаму, иако генерално гледано јавните органи не треба да се јавуваат како тужители во управен спор (бидејќи управниот спор треба да служи за заштита на правата и обврските на физичките и правните лица), јавните органи можат да бараат поништување на управен договор со тужба до Управниот суд; па така да се јават и како тужители. Всушност, тоа е предвидено експлицитно во ставот 2 од членот 99 од ЗОУП.

**Член 99 од ЗОУП**  
**Поништување на управниот договор**

- (1) Управниот договор склучен помеѓу јавниот орган и странката се поништува:
  - ако не се исполнети со закон пропишаните услови за негово склучување или
  - во случаите во кои согласно со овој Закон задолжително се поништува управен акт.
- (2) За поништување на управниот договор **по тужба на странката, односно на јавниот орган, се одлучува во управен спор.**

## **7.2. Тужена страна во управниот спор**

Тужената странка во управниот спор е орган чиј конкретен управен акт или дејствие се оспорува. Во својство на тужена странка во управниот спор можат да се појават сите оние државни, управни и други органи, организации и установи кои согласно ЗОУП се овластени да решаваат во управна постапка и да донесуваат решенија. Тоа најчесто ќе бидат органите на државната управа, на пример министерствата, подрачни единици на управата и владините второстепени комисии кои решаваат по жалба.

Покрај органи на управата како тужени странки во управниот спор можат да се појават и други државни органи кои во управни работи решаваат за правото и обврските на граѓаните и на други лица и донесуваат решенија. Тужена странка во управниот спор може да биде и установа која врз основа на јавни овластувања има право да решава за правата и обврските на граѓаните во одредена управна област.

Тужени странки во управниот спор не се сите доносители на управни акти, туку оние кои донеле конечни управни решенија, затоа што управен спор може да се поведе само против конечно решение. По правило тоа се второстепените органи, а само по исклучок и првостепените органи, ако со материјалниот закон не е предвидено право на жалба, па оттаму првостепениот акт е конечен.

---

Кога предмет на управниот спор е законитоста на просто управно решение, тогаш тужената странка е органот или организацијата што тој акт го донела, но кај сложените, збирните или комплексните акти не е секогаш едноставно да се одговори кој може да биде тужена странка во спорот. Така, ако во донесувањето на еден управен акт учествувале два или повеќе управни органи, а еден од нив го издал решението, тогаш тужената странка во управен спор ќе биде оној управен орган кој врз основа на нивната заемна согласност го издал актот.

Тужената странка кај тужба поради молчење на администрацијата ќе биде оној орган кој молчел и не донел решение во со закон определен рок.

Според тоа, тужената странка во управниот спор е онаа странка која го донела конечниот управен акт и чие решение се оспорува со тужба, односно онаа странка која не го донела решението поради молчење на администрацијата.

### **7.3. Заинтересирано лице во управниот спор**

Во управниот спор, покрај неопходните учесници (тужител и тужена странка), како странка може да се појави и заинтересирано лице. Законот за управни спорови предвидува можност за учество во управен спор и на заинтересирани лица, Заинтересирани лица во смисла на Законот за управни спорови се трети лица за кои поништувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот управен акт би било непосредно на нивна штета. Според тоа, заинтересираното лице има интерес управниот акт да опстане онаков каков што е, а тужбата да биде одбиена затоа што заинтересираното лице е задоволно со оспорениот управен акт и неговиот интерес е спротивен од интересот на тужителот. Имено, на заинтересираното лице обично му е признато извесно право или интерес, па тоа право или интерес би ги изгубило ако управниот акт се поништи во управен спор. Од тие причини заинтересираното лице во спорот се појавува заедно со и покрај тужениот орган. И двајцата имаат интерес решението да остане во сила и тужбата да биде одбиена.

Трети лица во управниот спор имаат статус на странки, а тоа значи дека сите права кои ги имаат странките во спорот ги имаат и третите лица. Тие учествуваат во управниот спор заради заштита на своите интереси.

На заинтересираното лице му се признава положба на странка во спорот, што за судот значи обврска да го почитува тој статус и да се однесува во постапката спрема третото лице исто како и спрема странката. Така, судот е должен на заинтересираното лице да му ја достави тужбата на одговор. Право на заинтересираното лице е да се запознае со тужбата за да може да ги брани своите права и интереси (лицето тоа го чини со доставување на одговор на тужбата до судот).

Во случај пак кога судот закажува усна расправа по предметот на спорот, должен е да го повика и заинтересираното лице. На расправата заинтересираното лице може да предлага докази, да изнесува факти, да се произнесе по изведените докази итн.

Во случај судот да ги занемари овие права кои ги има третото лице како лице со положба и третман на странка во спорот, па на тој начин ги повреди овие нејзини процесни (во управно-судската постапка) права, тоа е причина и основа заинтересираното лице да може да вложи барање за обнова на управниот спор.

## **8. Поведување на управен спор**

### **8.1. Тужба во управниот спор**












Управниот спор се поведува со тужба. За поведување на управниот спор исклучиво важи странчката максима, што значи дека без тужба поднесена од страна на овластена странка судот не може по службена должност да го поведе управниот спор. Органот на управата може и по службена должност да поведе управна постапка, но судот во управен спор може да поведе управно-судска постапка само ако легитимираната странка поднела тужба.

Тужбата може да се поднесе непосредно до судот во писмена форма, да се прати преку пошта или преку електронски средства.

Писмената форма на тужбата, односно електронскиот запис (ако е пратена преку електронски средства) е неопходна за да може судот да постапува во управно-судската постапка. По предавањето на тужбата, тужителот може да ја дополнува тужбата и така дополнета да му ја достави на судот. Со тужбата може да се оспори само еден управен акт (решение), а решението се оспорува во целина или делумно. Со тужбата може да се бара поништување на управен акт или негово огласување за ништовен, донесување на поединечен управен акт кој не е донесен во пропишаниот рок или преиначување на поединечниот акт. Кон ваквото, главно барање, во тужбата може да се истакне и барање за враќање на ствари или надомест на штета која ја причинил тужениот.

#### 8.1.1. Содржина на тужбата

Законот за управни спорови утврдува што тужбата треба да содржи за да може судот по неа да постапува. Се разбира, Законот за управни не бара за тужбата големи формалности, но ги утврдува битните елементи на тужбата, а тоа се:

-  **Назив на судот пред кој се поднесува;**
-  **Лично име, односно назив и адреса, односно седиште на тужителот со единствен матичен број или даночен број, како и e-mail адреса и контакт телефон на тужителот;**
-  **Назив на тужениот;**
-  **Наведување на оспорениот акт, односно управен договор или опис на бараното дејствие;**
-  **Вредноста на предметот на спорот;**
-  **Тужбено барање;**
-  **Обем во кој се оспорува поединечниот управен акт, дејствието или управниот договор (целосно или делумно);**
-  **Причини за поднесување на тужбата во врска со главната работа и споредните барања;**
-  **Факти и докази на кои се засновано тужбеното барање;**
-  **Потпис на тужителот;**
-  **Доказ за платена судска такса.**

Заедно со тужбата мора да се поднесе и оптуженото решение (управниот акт) или управниот договор, во оригинал или заверен препис, или барем да се приложи доказ за постоењето на актот / договорот. Во случај кога се поднесува тужба поради молчење на администрацијата, кон тужбата треба да се приложи барањето по кое не постапил јавниот орган.

Тужбата се поднесува во најмалку три примероци.

#### 8.1.2. Рок за поднесување на тужба

Тужбата се поднесува во рок од 30 дена од денот на доставување на управниот акт на странката која ја поднесува.

Кога се поведува управен спор поради недонесување на одреден акт во пропишаниот рок (молчење на администрацијата), тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот.

Кога, пак, актот не ѝ бил доставен на странката во согласност со пропишаните правила за достава, тужбата може да биде поднесена во рок од 30 дена од моментот кога странката дознала за одлуката, но не подолго од една година од денот на донесување на актот.

Во минатото во Законот за управните спорови од 2006, како и претходниот Закон за управни спорови, не беше содржано вакво решение, според кое постои и преклузивен рок за поднесување на тужба во случај на молчење на администрацијата. Имено, беше прифатено решението според кое во случај на молчење на администрацијата тужбата можеше да биде само преуранета (поднесена пред да истече законскиот рок за донесување на управниот акт), но не и задоцнета.

Ваквото решение се чини посоодветно. Постојат случаи во практиката во кои странката би почекала и после законскиот рок и тоа подолго од 30 дена, доколку тоа за нејзе е



прифатливо. Или, во друг пример, странката не секогаш ќе знае дека рокот за донесување на конкретен управен акт истекол на даден ден, па оттаму дека таа има право на поднесување на тужба. Ако во ваков случај поминат повеќе од 30 дена, таа ќе изгуби право на било каква правна заштита.

На крајот, кога правната поука во управниот акт грешно предвидува дека не е дозволена тужба, тужбата може да се поднесе во рок од 30 дена од моментот кога странката дознала или можела да дознае за можноста за поднесување на тужба, но не подолго од три години од денот на доставувањето на решението.

Очевидно дека роковите за поднесување тужба се *преклузивни*. Во последните два случаи постојат субјективни рокови.







### 8.1.3. Дејство на тужбата

Тужбата во управниот спор по правило нема одложно дејство, за разлика од жалбата во управната постапка. Тоа е општото правило предвидено во Законот за управни спорови. Така, произлегува дека општо правило дека управниот акт е *извршен кога е и конечен*. Сепак, во законските одредби е оставена можност со закон да се предвиди одложно дејство на тужбата.

Како пример во кој тужбата го одлага извршувањето на управниот акт против кој се донесува би го истакнале прекршочното решение донесено согласно Законот за прекршоците од 2019 година.

## 8.2. Причини заради кои управниот акт може да се побива

Причините поради кои управен акт може со тужба во управен спор да се побива се регулирани со закон.

-  **Управниот акт е донесен од страна на ненадлежен орган;**
-  **Погрешна примена на материјалното право;**
-  **Во постапката која му претходела на актот биле повредени правилата на постапката (процесни недостатоци);**
-  **Недонесување на управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на јавниот орган;**
-  **Погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката која му претходела на актот;**
-  **Поради причини заради кои управниот акт може да се прогласи за ништовен.**

Како што може да се види, управниот акт може да се побива од повеќе причини, но тие во основа можат да се групираат во две основни групи, и тоа: грешки од материјално-правна природа и грешки од формално-правна природа.

Грешките од материјално-правна природа се такви грешки кои се состојат од директна повреда на прописот со кој е регулиран тој управно-правен однос (на пример, во случајов тој пропис потполно или делумно не е применет). Повреда од материјално-правна природа може да се состои и во погрешна или неточна интерпретација на материјалноправниот пропис кој се применува во конкретниот управно-правен однос. Во овој случај не се работи за флагагрантно непочитување на материјалниот пропис, туку за негова лоша примена. Грешките од материјално-правна природа се такви што секогаш влијаат врз материјалната правилност на диспозитивот на решението, па кога тие ќе се отстранат, диспозитивот на новото решение е секогаш со поинаква содржина.

Грешките од формално-правна природа (ако се повредени процедуралните правила на ЗОУП) при донесувањето на решението се, исто така, сериозни причини поради кои управниот акт може да се побива во управен спор. Грешките од формално-правна природа не влијаат секогаш на материјалната исправност на решението, па и кога ќе се отстранат, диспозитивот на новото решение може да биде ист како и диспозитивот на поништеното решение. Истото може да се случи и кога наместо ненадлежниот орган по поништувањето решава надлежен орган, но и тој донесува исто решение (диспозитив) како и на

поништениот управен акт. И кај фактичката состојба исправката на некоја фактичка грешка не мора секогаш да биде од влијание за поинакво решавање на управниот предмет. Меѓутоа, добар дел од формално-правните грешки, а особено оние битни повреди на правната процедура, влијаат или се од влијание на правилното и законитото донесување на управниот акт и на положбата на странката во управната постапка, па затоа е неспорно дека, доколку тие не се почитувани во управната постапка, тоа ќе претставува доволна причина поради која управниот акт ќе може да се побива во управниот спор.

Во Законот за управни спорови е оставена можност да се води и спор против дискреционо решение, со тоа што, повторно, треба да се земе предвид дека управниот спор може да се води за почитувањето на правилата на постапката за негово донесување и границите на слободната оценка.

### **8.3 Овластувања на доносителот на управниот акт во текот на судската постапка**

#### **8.3.1. Извршување на управниот акт**

Донесителот на управниот акт (тужениот орган) е овластен сам да одлучува дали ќе го одложи извршувањето на управниот акт (оптуженото решение) додека не се реши управниот спор. Врз него ќе врши притисок особено сознанието дека ќе мора евентуално да плати надоместок на штета за предвременно или за пребрзо извршување ако неговиот акт биде поништен во управен спор.

Сепак, како што беше кажано, тужбата не го спречува извршувањето на управниот акт. Со други зборови, извршноста и конечноста на управниот акт по правило се совпаѓаат.

Од друга страна, законот за управни спорови пропишува дека судот може да го одложи извршувањето.

**По барање на тужителот, кога извршувањето на актот би му нанело штета која тешко би можела да се поправи, а одлагањето на извршувањето не му е спротивно на јавниот интерес, ниту со оглагањето би ѝ се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка, судот може да го одложи извршувањето.**

Станува збор за случаите во кои тужителот поднесува барање за одложување на извршувањето на управниот акт.

Меѓутоа, прашањето на извршувањето и не се поставува кај секое решение. Прво, има решенија кои согласно со *законот* не се извршни додека не се заврши управниот спор. Второ, ова прашање се појавува само кај оние решенија кај кои има што да се извршува, т.е. ако со управниот акт и е наредено на странката некакво давање, чинење или нечинење. Ако пак на странката со управниот акт и е одбиено да и се признае некакво право, тука и нема што да се извршува, па и не доаѓа предвид никакво извршување.

#### **8.3.2 Менување и ставање вон сила на управниот акт**

Менување и поништување на решение во врска со управен спор е институт од општата управна постапка и се активира во врска со управно-судската постапка. Тоа е облик на вонреден правен лек (и можност) преку кој доносителот на управниот акт врши вонредна самоконтрола на оспореното решение, па наместо решението да му го поништува судот, тој, во меѓувреме, самиот го менува. Согласно ЗОУП органот против чие решение навремено е поведен управен спор може до окончување на спорот, ако ги уважува сите барања на тужбата, да го поништи или измени своето решение од оние причини од кои и судот би можел да го поништи таквото решение. Ова, се разбира, може да се стори ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице (ова ќе може да се стори само ако е во прашање едностранечки управен предмет, затоа што ако предметот е двостранечки, самото менување веднаш би било на штета на спротивната странка).

Кога тужениот орган во текот на управно-судската постапка го измени или го стави вон сила оспорениот управен акт, тој мора за тоа да ги извести и тужителот и судот пред кој спорот се води (е поведен). Во таков случај судот е должен да го повика тужителот, во рок од 15 дена да му изјави на судот дали е задоволен со новото решение или останува при тужбата и во кој обем. Ако тужителот изјави пред судот дека е задоволен со новото решение, тогаш управно-судската постапка се запира со решение. Но, ако тужителот изјави дека е незадоволен со новото решение, управно-судската постапка продолжува во правец и опсег што зависи и од новото решение, но и од изјавата на тужителот дали тужбата ја проширува и на новиот управен акт.

## 9. Фази во управно-судската постапка

**Управно-судската постапка се одвива во две фази, и тоа:**







-  претходна постапка по тужбата; и
-  редовна постапка по тужбата.

### 9.1 Претходна постапка во управниот спор

**Во претходната постапка судот не го расправа во меритум тужбеното барање, туку своето внимание главно го сосредоточува на формални прашања, на формални пречки и недостатоци, кои настојува да ги отстрани (доколку може) пред да се премине на редовна постапка во која се испитуваат и фактичките прашања, но во која се решава и спорното правно прашање.**

Во претходната постапка судот најнапред испитува дали поднесената тужба е потполна и разбирлива. Ако тужбата е непотполна и неразбирлива, судот ќе му укаже на подносителот на тоа и ќе му определи разумен рок во кој треба да се исправи тужбата.. Притоа ќе го поучи што и како треба да стори и ќе му укаже на последиците кои можат да настапат ако не постапи според барањето на судот. Доколку тужителот не ги исправи недостатоците во рокот што му е даден, ќе се смета дека тужба не била ниту поднесена.

Законот за управните спорови, понатаму, предвидува дека судот со решение ќе ја отфрли тужбата ако ги утврди следниве формални недостатоци во претходната постапка:

-  тужбата е поднесена ненавремено или предвреме (преуранета тужба);
-  оспорениот акт, дејствие или управен договор не засега право или правен интерес на тужителот (нема странечка легитимација);
-  против управниот акт или дејствие кој се оспорува со тужбата можело да се изјави жалба, а истата воопшто не е изјавена или не е навремено изјавена;
-  предвидена е друга судска заштита надвор од управниот спор;
-  се работи за управен предмет за кој не може да се води управен спор, односно актот кој се оспорува не е управен;
-  веќе постои правосилна судска одлука донесена во управен спор за истата работа (res judicata).

Поради наведените причини судот ќе ја отфрли тужбата во секој стадиум на постапката.

Оспорениот управен акт дури може и да се поништи по кратка постапка и без мериторно решавање уште во претходната постапка, ако содржи тешки формални недостатоци без оглед на тоа дали е тој исправен по својата содржина. Кога говоревме за усната расправа, споменавме дека таа не мора да се одржи доколку судот најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оценката на законитоста на актот, поради што ќе го поништи актот. Практично, судот во една кратка постапка уште пред да невлезе во меритумот на спорот, го поништува актот.

## 9.2 Редовна постапка во управниот спор

**Во редовната постапка на управен спор (втора фаза во постапката) судот пристапува кон суштинско решавање на спорот. Тежиштето на редовната постапка најнапред е насочено кон добивање на одговор од тужената странка и од евентуални трети заинтересирани лица, како и кон добивањето на списите на предметот за да може судот мериторно да расправа по тужбеното барање и да може да донесе одлука за спорното правно прашање.**

Судот доставува *на одговор* по еден препис од *тужбата* со прилози најнапред до тужената странка, а потоа и до заинтересираните трети лица, ако ги има во постапката. На тужената странка или на заинтересираното лице им се остава рок кој не може да биде пократок од осум дена ниту подолг од 30 дена, во кој тие во зависност од конкретниот случај треба да го испратат својот одговор на тужбата.

Иако странките имаат право тужбата да им се достави на одговор, тие не се во однос на судот и должни да дадат одговор на тужбата. Но, давањето одговор на тужбата е можност да ја изнесат својата одбрана и аргументација, па не е во нивни интерес да ја пропуштат оваа процесна можност.

Заедно со поканата за давање одговор на тужбата судот го повикува тужениот орган во истиот рок да *му ги испрати сите списи* на спорниот предмет. Тужената странка е должна да му ги испрати сите списи на судот затоа што врз основа на нив тој може да врши контрола врз законитоста на оспорениот управен акт (особено врз фактичката состојба).

Ако тужениот орган не ги испрати списите на предметот, или ако изјави дека не може да ги испрати, судот може да го реши управниот спор и без списите.





Ако, пак, судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, со решение ќе изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејствие, или на одговорното лице, односно овластеното лице ов тужениот, односно во органот кој располага со списите што не се доставени поради неоправдани причини.

Кога судот ќе прибави одговор на тужбата, односно кога тој ќе ги прибави сите списи кои му се потребни да одлучи, тој по правило ќе закаже расправа.

### 9.2.1. Усна расправа

Во претходниот текст беше истакнато дека една од суштествените новини во Законот за управните спорови од 2019 година е усната расправа, односно правилото според кое одлуката во управниот спор, по правило, се донесува по одржана непосредна, јавна и усна расправа.

Случаите кога усна расправа не се одржува се точно определени во Законот за управни спорови. Тие случаи веќе ги наведовме и се следните:

-  кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука);
-  доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба;
-  кога судот одлучува со решение, освен во случаите за времена мерка;
-  ако судот најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што воопшто не може ни да се впушти во оцена на законитоста на тој акт, поради што актот веднаш ќе биде поништен.

Првото прашање со кое се соочуваме во овој поглед, за да се разбере кога не се спроведува усна расправа, е што претставува *модел одлука* во управниот спор.

Модел одлука е одлука која ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и имаат ист правен основ. Модел одлуката се донесува така што се спроведува *модел постапка*. Имено, кога до Управниот суд ќе бидат вложени повеќе од 20 тужби против управни акти во кои правата или обврските се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и истата правна основа, судот може *по добивањето на одговори на тужбите* да спроведе модел постапка врз основа на една од тие тужби, а останатите постапки да ги прекине. По правосилноста на модел одлуката судот *без расправа* ќе одлучи за прекинатите постапки.

Вториот случај кога не се одржува јавна (усна) расправа е јасен – станува збор за оние ситуации во кои тужителот не ја оспорува фактичката состојба, па оттаму не ни постои потреба да се спроведува расправа.

Третиот е оној случај во кој судот одлучува со решение. Тоа е на пример случајот кога тужителот ќе ја повлече тужбата до донесувањето на одлуката на управниот спор. Ако усната расправа до тогаш не била спроведена, нема потреба ниту да се спроведува. Судот едноставно ќе донесе решение за запирање на постапката.

**Во процесното право, запирањето на дадена постапка значи дека таа повеќе не може да се продолжи. Постапката е завршена и предметот окончан. Од друга страна, прекилот на постапката значи дека таа може да продолжи.**

Последниот случај е оној во кој воопшто не може да дојде до оценка на законитоста на управниот акт, поради тоа што тој е очигледно ништовен.

Усната расправа ја закажува претседателот на советот или судијата поединец. Тој ги повикува со покана странките, сведоците и вештаците на расправата. Во самата покана за расправата се истакнува дека пресуда може да биде донесена и без присуство на сведоците и вештаците на расправата.

Расправата пред судот е јавна. Судот може да ја исклучи јавноста од целата расправа или од дел од неа доколку тоа е потребно заради заштита на приватноста, заштита на податоците или други причини утврдени со закон. Исклучувањето на јавноста се врши со решение.

Во Законот за управни спорови се уредува текот на расправата. Претседателот на советот или судијата поединец ќе ја отвори расправата и ќе го објави предметот на расправата. Тој, понатаму, ќе утврди дали сите поканети се присутни и ако не се дали тие биле уредно повикани, односно дали дале оправдување за нивното отсуство. Доколку учесник во постапката не дојде, а притоа не даде оправдување, како што беше споменато, може да се донесе пресуда без нив. Кога судот ќе утврди дека предметот на спорот е разгледан во доволна мера за да може да донесе одлука, расправата ќе се заклучи и советот ќе се повлече на советување и гласање. За расправата се води записник.

По одржувањето на расправата, судот ќе донесе одлука.

## **10. Други значајни поими во управниот спор**

### **10.1. Претходно (прејудициелно) прашање**




Во првата глава во која стана збор за управната постапка, веќе беше дефинирано претходното прашање. Ваков поим се среќава и во Законот за управни спорови.

**Претходно (прејудициелно) е она прашање кое ќе се јави во текот на управниот спор, а за чие решавање е надлежен друг суд или јавен орган. Доколку одлука**

**за таквото прашање не е донесена од страна на другиот надлежен суд или јавен орган, Управниот суд може да го реши сам ова прашање. Сепак, неговата одлука има правно дејство само во предметот по кој се водел управниот спор.**

Генерално гледано, Управниот суд кој се соочил со претходно прашање во текот на управниот спор може да донесе одлука и сам да го реши. Сепак, Законот за управните спорови од 2019 година предвидува неколку случаи во кои постапката мора да се прекине со решение и да се чека надлежниот суд или друг орган да го реши претходното прашање.

**Судот задолжително ќе ја прекине постапката со решение доколку претходното прашање се однесува на:**

-  **постоење на кривично дело;**
-  **постоење на брачна заедница;**
-  **утврдување на татковство.**

**Исто така, судот ќе ја прекине постапката и тогаш кога за претходното прашање веќе се води постапка пред надлежниот суд или друг орган.**

Читајќи ги ваквите одредби произлегува дека кога судот ќе се соочи со прејудициелно прашање тој може, но и не мора да го реши сам. Дури и да не станува збор за прејудициелно прашање кое се однесува на постоење на кривично дело, постоење на брачна заедница и утврдување на татковство, судот може да ја прекине постапката.

Откако ќе се реши претходното (прејудициелното) прашање, Управниот суд ќе ја продолжи постапката.

Ако Управниот суд со решение ја прекинал постапката поради претходно прашање, тој со самото решение му наложува на тужителот во одреден рок да започне постапка пред надлежниот суд односно друг орган и да му приложи доказ за тоа.

Доколку тужителот на постапи соодветно, ќе се смета дека ја повлекол тужбата, поради што **судот ќе ја запре постапката со решение.**

## **10.2. Враќање во поранешната состојба**

Во Законот за управни спорови од 2019 година е уредено и прашањето за враќањето во поранешната состојба. За овој институт веќе стана збор кога се говореше за управната постапка.

Така, ако странката пропушти рочиште или рок за преземање на некое дејствие во постапката и поради тоа го загуби правото на преземање на тоа дејствие, судот на таа странка ќе ѝ дозволи дополнително да го изврши дејствието ако оцени дека постојат оправдани причини за пропуштањето.

За да дојде до враќање во поранешната состојба потребно е да се поднесе барање за тоа. Предлогот за враќање во поранешната состојба се поднесува до судот кај кого требало да се изврши пропуштеното дејствие во рок од 15 дена од денот кога престанала причината што го предизвикала пропуштањето, а ако странката дури подоцна дознала за пропуштањето од денот кога дознала за тоа. Сепак, враќање во поранешната состојба не може да се бара по истекот на 90 дена од денот на пропуштањето.




## **11. Судски одлуки во управниот спор**

Во управно-судската постапка судот донесува пресуди со кои го решава управниот спор. Пресудите се основен судски акт со кој се решава спорот, но во постапката судот може да донесе и одлука во форма на решение. Додека со пресудата судот мериторно го решава








спорот, со решението судот главно решава процедурални прашања (на пример, решение со кое се отфрла тужбата или решение со кое се запира постапката и слично).

### 11.1 Судски решенија

**Решенија во управно-судската постапка се донесуваат:**




-  при отфрлање на тужбата; и
-  при запирање на управно-судската постапка;
-  при прекини на постапката.

Тужбата во управен спор може да се отфрли без судот да се впушти во мериторно решавање, и тоа од следните причини:

-  ако тужбата била поднесена неблагоприятно;
-  тужбата е поднесена ненавремено или предвреме (преуранета тужба);
-  оспорениот акт, дејствие или управен договор не засега право или правен интерес на тужителот (нема странечка легитимација);
-  против управниот акт или дејствие кој се оспорува со тужбата можело да се изјави жалба, а истата воопшто не е изјавена или не е навремено изјавена;
-  предвидена е друга судска заштита надвор од управниот спор;
-  се работи за управен предмет за кој не може да се води управен спор, односно актот кој се оспорува не е управен;
-  веќе постои правосилна судска одлука донесена во управен спор за истата работа (res judicata).

Решение во управен спор се донесува и кога судот ќе ја запре управно-судската постапка.

Судот со решенке ќе го запре управниот спор во следниве случаи:

-  ако тужителот се откаже од тужбата;
-  ако во текот на постапката се појавило претходно (прејудициелно) прашање, Управниот суд донел решение за прекин на постапката и го упатил тужителот во даден рок да поведе постапка за решавање на прејудициелното прашање пред надлежниот суд и/или орган, но тужителот тоа не го сторил (тогаш постои фикција дека тој се откажал од тужбата);
-  ако тужениот орган во меѓувреме донесе нов управен акт, па тужителот, бидејќи му се задоволува барањето, нема интерес да го води понатаму управниот спор, а за тоа даде официјална изјава на судот дека е задоволен со новиот управен акт.

Решение во управно-судската постапка се донесува и кога се прекинува постапката. Таков е примерот кога ќе се појави претходно прашање, па Управниот суд ќе мора да чека да се реши тоа прашање, за да продолжи. Прекин ќе настапи и тогаш кога ќе се исполнети условите за спроведување на модел постапка. Имено, Управниот суд ќе спроведе една постапка, а сите останати ќе ги прекине.

За потсетување: помеѓу термините прекин и запирање постои клучна разлика во процесното право. Постапка која е прекината може да продолжи, додека запрената постапка е затворена, односно се смета дека предметот е решен.

### 11.2. Судски пресуди

**Пресудите во управен спор се судски одлуки со кои Управниот суд самиот го решава управниот спор, односно дава одговор на прашањето дали оспорениот управен акт е незаконит.**

Целта на судската контрола врз управните акти, односно на целата институција управен спор, е да се заштити правниот промет од незаконити управни акти, а тоа



најефикасно се остварува и реализира токму преку пресудите. Според тоа, значењето и ефектот, па и авторитетот што го имаат пресудите во управниот спор се од пресудно значење во заштитата на правата на граѓаните и на начелото на законитост во управно-правните односи.

По пат на пресудите во управниот спор, на најдобар можен начин се афирмира начелото на законитост во решавањето на управните работи, Со пресудите во управниот спор се поништуваат незаконитите управни акти и се принудува управата на законито решавање.





Пресудите во управниот спор имаат задолжителен карактер и сите се должни да ги почитуваат во воведувањето на ред и законитост во многубројните управни акти со кои се решава за правата, обврските и интересите на граѓаните и на други субјекти во правниот промет.

#### 11.2.1. Форма и содржина на пресудите во управниот спор

Формата на судските пресуди во управниот спор е *писмена*, а пресудата секогаш се донесува во форма на пишан акт. Пресудата ја донесува Управниот суд врз основа на спроведена претходна и редовна постапка или само претходна постапка, ако постоел основ за поништување.

Судот ја донесува пресудата со мнозинство гласови, а за советувањето и за гласањето се води посебен записник кој го потпишуваат сите членови на советот и записничарот. Ако судот постапувал преку судија-поединец, тогаш судијата-поединец ја донесува пресудата. Советувањето и гласањето се врши без присуство на странките. Според тоа, советот во состав од три ја донесува пресудата со мнозинство гласови.

**Судските пресуди во управниот спор, како писмени документи, се составени од:**

-  **увод;**
-  **диспозитив (изрека);**
-  **образложение; и**
-  **поука за жалба, доколку таа е дозволена.**

Уводот на пресудата ги содржи следниве елементи: назначување дека пресудата се изрекува во име на граѓаните на Република Македонија; назив на судот; име и презиме на претседателот и на членовите на советот, односно судијата-поединец и записничарот; име и презиме или назив, живеалиште, односно престојувалиште или седиште на странките, на нивните застапници и полномошници; основ на предметот; датум на пресудата.

Диспозитивот на пресудата е нејзин најважен дел. Тој ја содржи одлука-а, т.е. начинот на решавање на управниот спор. Ако тужбата се одбива како неоснована, тогаш во диспозитивот се означува само тоа дека тужбата е одбиена. Ако тужбата се уважува, тогаш оспорениот управен акт се поништува. Ако станува збор за спор на полна јурисдикција, во диспозитивот се наведува како судот ја решил самата управна работа (на пример, се утврдува износот на пензијата, т.е. правото на пензија и слично). Во случај на спор поради молчење на администрацијата, ако судот ја уважи тужбата, во диспозитивот ќе му наложи на надлежниот орган во која смисла да донесе акт со кој ќе ја реши дадената управна работа (во овој случај управниот акт не се ниту поништува бидејќи и го нема). Инаку, диспозитивот мора да биде одвоен од образложението.

Образложението е исто така мошне важен составен дел на судската пресуда во управниот спор. Тоа треба да ги содржи причините што го мотивирале судскиот совет да донесе токму таква пресуда. Во образложението се изнесуваат фактите на спорот од кои судот тргнал (докази) и прописи и правни правила кои судот ги зел како основа за својата пресуда.

Во образложението на пресудата судот ги наведува причините поради кои го поништил управниот акт, како и тужбените барања што ги уважил и тужбените барања кои не ги усвоил.

---

Образложението треба да биде јасно и од него јасно да произлегува ставот на судот во тој спор и да се гледа зошто судот го смета оспорениот акт за законит или за незаконит. Инаку, меѓу диспозитивот и образложението треба да има логичко единство, односно диспозитивот да биде логична последица на образложението.



Поука за жалба е можна, но не и задолжителна. Порано таа била задолжителен составен дел на пресудата, меѓутоа, бидејќи жалбата согласно актуелниот Закон за управни спорови е само по исклучок дозволена, нејзиното постоење зависи од дозволеноста на жалбата.

Ако жалбата против првостепената пресуда е дозволена, тогаш поуката за жалба ги содржи следниве елементи: во кој рок жалбата мора да се изјави, суд до кој треба да се поднесе и рок за поднесување.

#### 11.2.2. Видови на судски пресуди во управниот спор

Пресудите во управниот спор можат да бидат разновидни во зависност од основата, односно од критериумот за нивното разликување. Постојат повеќе критериуми за нивното разликување, но ние ќе земеме предвид само три од нив.

Првата основа за поделба на пресудите во управниот спор е овластувањето на судот и неговата акција во однос на оспорениот управен акт. Според оваа основа, пресудите во управниот спор можат да бидат:

-  пресуда во спор на полна јурисдикција;
-  пресуда во спор за законитост (пресуда за анулација).



**Пресудата во спор на полна јурисдикција** е правило според Законот за управни спорови од 2019 година. Тоа беше споменато и во погорниот текст. Според последниот закон со кој се уредува управниот спор, имено, ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа, при што оваа пресуда во целост го заменува поништениот поединечен акт. Пресуда во спор на полна јурисдикција се донесува и тогаш кога спорот е поведен поради молчење на администрацијата. Законот за управни спорови предвидува дека ако Управниот суд утврди дека јавниот орган во утврдениот рок не го донел поединечниот акт кој требало да биде донесен, со пресудата ќе го усвои тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа.

**Пресуда за анулација (пресуда во спор за законитоста)** се предвидува како исклучок. Ваква пресуда Управниот суд ќе донесе само тогаш кога јавниот орган кој е тужен одлучувал по слободна оценка или кога природата на управната работа не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно судот не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управна постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.

Анулотивната пресуда само го поништува незаконитиот управен акт и му го враќа предметот на надлежниот орган, што го донел поништениот акт, со обврска тој да го земе во повторно решавање. Притоа, тој му укажува на органот како да постапи.

Ако судот еднаш донел пресуда на анулација, а органот повторно донел ист управен акт како веќе поништениот, тогаш судот мора да донесе пресуда во спор на полна јурисдикција.

Друга поделба на пресудите во управниот спор е онаа која се заснова на односот на судот спрема тужбата, односно тој зависи од односот на пресудата спрема тужбата. По оваа основа пресудите во управниот спор можат да бидат:

-  уважувачки пресуди; и
-  одбивачки пресуди.

**Уважувачка пресуда во управниот спор:** ако судот го уважи тужбеното барање на незадоволната странка (во целина или делумно) бидејќи смета дека тоа е основано, а оспорениот акт дека е незаконит (поради формална или материјална незаконитост),

---

судот со пресуда го уважува тужбеното барање, па оспорениот акт го поништува и го заменува (или во целост или делумно и му налага на тужениот орган да донесе нов акт).

**Одбивачка пресуда во управен спор:** во практиката не ретко се случува неосновано да се поведе тужба против управен акт, па кога судот утврди дека управниот акт е законит, тогаш ништо друго и не му преостанува, освен да донесе пресуда со која тужбата се одбива.

Одбивачката пресуда, за разлика од уважувачката, не доведува до никакви промени, туку само декларира и наоѓа дека оспорениот акт всушност не е незаконит, па нема потреба било што во него да се менува.

Во оваа пресуда, односно во нејзиниот диспозитив, само се истакнува дека "тужбата се одбива", а во образложението се изнесуваат причините (на судот) за одбивање на тужбата.

### 11.2.3 Задолжителност на судските пресуди во управниот спор




Задолжителноста на судските пресуди во управниот спор е подигната на ниво на основно начело на управно-судската постапка. Пресудите кај судовите донесени во управни спорови се задолжителни како за странките во спорот така и спрема сите (*ergo omnes*).

Кога судот ќе донесе пресуда во спор на полна јурисдикција, таа во целост го заменува поништениот акт, така што тужениот орган треба соодветно да ја изврши како да е донесен негов акт.

Кога судот ќе го поништи актот против кој бил поведен управниот спор, предметот се враќа во состојба во која се наоѓал пред донесувањето на поништениот акт. Ако според природата на управната работа која била предмет на спорот треба наместо поништениот управен акт да се донесе друг, надлежниот орган ќе биде должен да го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од доставувањето ка пресудата. Надлежниот орган притоа е врзан за правното сфаќање на судот, како и за забелешките на судот во однос на постапката.

Од изнесеното се гледа дека, кога со пресуда е поништен актот, предметот треба да се врати во состојба во која се наоѓал пред поништениот акт да биде донесен. Тоа практично значи дека целиот предмет се враќа на почетокот, а поништениот акт како да не бил ниту донесен.

За тужениот орган произлегуваат три обврски, и тоа:

-  должен е наместо поништениот акт да донесе нов акт;
-  должен е новиот акт да го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од доставувањето на пресудата; и
-  при донесувањето на новиот акт тој е врзан за правното сфаќање на судот и за забелешките на судот во однос на постапката.

Надлежниот орган не е должен секогаш да донесе друг управен акт, туку само ако е тоа според природата на работата потребно. Имено, ако со поништениот управен акт на тужителот му била наметната некоја противзаконска обврска, според природата на работата нема потреба од донесување на нов управен акт, затоа што со пресудата таа обврска е анулирана (поништена).

Ако надлежниот орган по поништувањето на управниот акт донесе управен акт противно на правното сфаќање на судот или противно на забелешките на судот во однос на постапката, па тужителот поднесе нова тужба, судот ќе го поништи оспорениот акт и по правило самиот ќе го реши управниот предмет со пресуда. За овој случај судот го известува органот кој вршел надзор.

Ако надлежниот орган по поништувањето на управниот акт не донесе веднаш, а најдоцна во рок од 15 дена нов управен акт, судот може да изрече парична казна поради непочитување на судската одлука.

Дејството на пресудите во управниот спор е од особена важност за *самиот тужител* затоа што и тој е иницијатор на управно-судската контрола, односно со актот се решава за негови права, обврски или на закон засновани интереси. Така, пресудата за анулација и

---

пресудата поради молчење на администрацијата му обезбедуваат делумна правна заштита, а пресудата во спор на полна јурисдикција му обезбедува полна правна заштита. Единствено одбивачката пресуда за тужителот е неповолна.

Пресудите во управен спор се задолжителни и *спрема трети лица*, и тоа без оглед на тоа дали тие учествувале или не учествувале во управниот спор. Ако третото лице не учествувало во управен спор без своја вина, тогаш дејството на пресудата е релативно, бидејќи третото лице има право да бара повторување (обнова) на управно-судската постапка.

Пресудите во управниот спор се задолжителни за сите државни органи, трговски друштва, установи и институции, доколку тие имаат било какви овластувања во дадените односи. Се разбира, пресудите во управниот спор се задолжителни и за судот што ги донел, па тој е врзан за својата поранешна пресуда. Исклучок е дозволен само ако тужениот орган во извршувањето на пресудата поради молчење на администрацијата, дошол до нови факти кои порано не му биле познати (или подоцна се измениле) на Управниот суд.

## 12. Правни лекови во управен спор

### 12.1. Жалба

#### 12.1.1. Историски контекст – уредување на жалбата во управен спор во минатото

Согласно Законот за управни спорови од 1952 година жалбата во управниот спор беше речиси редовен правен лек кога на управно-правниот однос се применуваше сојузен пропис. Во тие и такви предмети управниот спор имаше двостепено решавање. Со измената на ЗУС во 1965 година, жалба веќе можеше да се изјави само ако со посебен сојузен закон, во одредени управни работи, било предвидено нејзино вложување. Најважната измена на ЗУС од 1977 година предвидуваше дека против одлука (пресуда) во управен спор жалба може да се изјави само ако е тоа предвидено со закон во одредени управни материи. Според тоа, жалбата не беше предвидена во управниот спор како редовно правно средство против првостепените пресуди и решенија. Жалба против пресудите и решенијата во управниот спор можеше да се изјави само по исклучок, кога е тоа изрично предвидено со закон во определени управни работи. Притоа, жалбената постапка (кога со закон беше предвидено право на жалба во одредена правна работа) се завршуваше во рамките на Врховниот суд на Република Македонија. Имено, против првостепена одлука на советот за управни спорови, ако беше дозволена жалба, таа се поднесуваше повторно до Врховниот суд на Република Македонија. Меѓутоа, во втор степен решаваше судски совет од пет члена, составен од три члена од другиот совет за управни спорови кој не решавал во прв степен и двајца нови членови од составот на граѓанскиот или кривичниот совет на Врховниот суд на Република Македонија. Второстепениот судски совет во состав од пет судии можеше да ја уважи жалбата и да ја укине или преиначи првостепената пресуда, но можеше и да ја одбие жалбата во случај на нејзина неоснованост. Истите овластувања второстепениот судски совет на Врховниот суд на Република Македонија ги имаше и во однос на обжалено решение. Можеше да го укине или преиначи, но можеше и да ја одбие жалбата како неоснована.

Првиот Закон за управни донесен во 2006 година предвиде дека жалбата е дозволена против оние пресуди кои се донесени во спорови во кои се одржала јавна усна расправа. Тоа беш предвидено во членот 39, ст. 2 од Законот за управни спорови.

За потсетување – според стариот Закон за управни спорови од 2006, одржувањето на усната расправа не беше правило туку исклучок.

Така според првичната верзија на Законот за управни спорови од 2006 година, жалбата беше исклучок, а не правило. Ваквото законско решение се применуваше до септември 2009 година, кога Уставниот суд на Република Македонија донесе одлука со

која се укинува дел од членот 39 став 2. Имено, измената се состои во тоа што Уставниот суд донесе одлука која гласи: „правото на жалба против пресудите на Управниот суд се дозволува“. Ваквата одлука на Уставниот суд произлезе од амандман XXI на Уставот на Република Македонија од 2005 година, согласно кој: „се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд“. Оваа одлука на Уставниот суд предизвика правен вакуум во поглед на определување на надлежен орган кој ќе постапува по жалбата кој траеше до декември 2009 година кога Врховниот суд на Република Македонија на донесе начелен став со кој се огласи за надлежен за решавање по жалби против пресудите во Управниот суд. Но, и ваквото решение не траеше долго.

Во декември 2010 година во собраниска процедура се изгласаа измени на Законот за управни спорови. Со овие измени на Законот за управни спорови од 2006 година се предвиде дека жалбата е редовно правно средство против одлуките на Управниот суд. Надлежен за одлучување беше Вишиот управен суд – новоформиран суд согласно измените и допонувањето на Законот за судовите истата година.

Член 42-а од Законот за управни спорови од 2006 (воведен со измените и допонувањата од 2010 година)

Против одлуките на Управниот суд странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставувањето на одлуката преку Управниот суд до Вишиот управен суд.

Против одлуката на Управниот суд, органот чиј акт бил предмет на управниот спор може да поднесе жалба преку Државниот правобранител на Република Македонија.

Со други зборови, според измените и дополнувањата на Законот за управни спорови во 2010 година беше воведено правило според кое и тужителот (физичкото или правното лице кое го оспорува управниот акт) и тужениот (јавниот орган кој го донел управниот акт кој се оспорил во управниот спор пред Управниот суд) можеа да поднесат жалба против пресудата на Управниот суд.

Во теоријата во повеќе наврати беше истакнувано дека ваквото законско решение за воведување на жалбата како редовен правен лек во управната постапка беше погрешно, воедно и самото формирање на Вишиот управен суд. Имено, беше истакнувано дека станува збор за погрешно и нецелисходно толкување на амандманот XXI од Уставот.

*Првата забелешка* по тој повод беше дека кога станува збор за двостепеноста и правната заштита, управната постапка и управно-судската заштита треба да се согледаат како врзана целина. Ова со оглед на фактот дека за да се покрене управен спор услов е донесно конечно решение кое е плод на претходно водена управна постапка, која најчесто е двостепена со оглед на важечките материјални прописи. Што би значело дека управниот спор за странката претставува „трета инстанца“. Оттука, воведувањето на Вишиот управниот суд со кој на странката и се нудеше и уште едно, четвртто ниво на правна заштита навидум изгледаше добро решение, но тоа од друга страна ја одалечуваше странката од остварувањето на своите права во разумен временски рок.



*Вториот недостаток* на ваквото законско решение се наоѓаше во тоа што додека легитимација за покренување на управен спор имаше само странката, која е незадоволна од конечното решение, согласно начелото *nemo iudex sine actore* сега согласно правото на жалба странечка легитимација има и тужениот орган. Тоа, од своја страна значи дека во случај да се донесеше првостепена одлука од страна на Управниот суд со која се уважуваше тужбеното барање на странката, и тоа е она што го барала странката, се отвораше нова можност тужениот орган да може да ја оспорува таа одлука со поднесување на жалба до Вишиот управен суд. Се поставуваше прашање, оттаму, дали навистина начелото на двостепеност претставуваше уставно начело со кое се гарантира правната заштита на странката или само го продолжува лавиринтот на правни лекови!?



Се разбира, во поглед на жалбата се истакнуваа и други забелешки. Сепак овие две беа суштествени со цел да се постигне решението кое е содржано во Законот за управни спорови од 2019 година.



#### 12.1.2. Жалбата според Законот за управни спорови од 2019 година

Од причините кои беа наведени, во Законот за управни спорови од 2019 година се ограничи правото на жалба. Со други зборови, иако жалбата како редовен правен лек и понатаму постои, условите за нејзино искористување се стеснети. Прво ги истакнуваме суштествените карактеристики.

-  **Рок: 15 дена од денот на доставување на преписот на пресудата на Управниот суд;**
-  **Дејство: суспензивно (го одлага извршувањето на обжалената пресуда) и деволутивно (по жалба одлучува Вишиот управен суд)**

Сепак, жалбата не може, за разлика од претходно, да се поднесе против секоја пресуда.

#### **Жалба против пресудата на Управниот суд не е дозволена доколку:**

-  **со пресудата на Управниот суд поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган;**
-  **со пресудата Управниот суд му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт кој не бил донесен во утврдениот рок.**

Со други зборови, жалба може да се поднесе само во оние случаи во кои Управниот суд во спорот од прв степен одлучил во полна јурисдикција. Целта на ваквото ограничување е да се заштитат физичките и правните лица од непотребно одолговлекување на постапките.

Со овие одредби имплицитно се ограничува правото на жалба на јавниот орган. Тој единствено може да се обрати до Вишиот управен суд кога неговиот управен акт е во целост заменет со пресудата (или во случај на молчење кога со пресудата се пополнува празнината на актот кој недостасува). Со тоа физичките и правните лица се ставаат во поповолна положба,

За подобор да се разбере зошто беше потребно вакво ограничување во Законот за управни спорови од 2019 ќе истакнеме пример: граѓанинот поднел барање да му да издаде лиценца која му е значајна за неговата егзистенција, односно за тој професионално да извршува некаква дејност (градежен инженер поднесува барање за лиценца за проектирање). Органот кој е надлежен да одлучува во прв степен го одбива барањето. Барателот се жали до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, согласно Законот за општата управна постапка и посебниот закон каде е предвидено правото на жалба. Но, второстепениот орган го потврдува првостепениот акт. Лицето поднесува тужба против конечниот акт (донесен од страна на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен) до Управниот суд. После исклучително долга постапка, Управниот суд донесува пресуда со која го укинува управниот акт донесен од Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и му наложува на овој орган да донесе поинаков управен акт.




Според претходниот Закон за управни спорови (од 2006 и измените од 2010 година) во ваков случај Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен би имала право на жалба против пресудата на Управниот суд. Таа би поднела жалба преку Државното правобранителство, со што лицето кое првично ја иницирало управната постапка нема да дојде до лиценцата уште екстремно долг временски период (може Вишиот управен суд да ја поништи пресудата на Управниот суд, со што предметот повторно

би се вратил во прв степен управен спор). Генерално гледано, несомнено е дека тоа би траело уште долг период.

Оттаму, се утврдува поцелисходно, од аспект на заштитата на физичките и правните лица, во случаите кога е предметот вратен на повторно решавање од страна на Управниот суд јавниот орган кој го донел поништениот управен акт да не може да поднесе жалба. Тој јавен орган, едноставно, треба што побрзо да донесе конечен управен акт според напатствијата на Управниот суд, а со тоа и да ги задоволи интересите на физичкото / правното лице.

Жалбата во управен спор може да се поднесе поради три причини.

**Жалба против пресуда на Управниот суд може да се поднесе поради:**

-  **суштествена повреда на одредбите на постапката;**
-  **погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба;**
-  **поради погрешна примена на материјалното право.**

Жалбата се поднесува преку Управниот до Вишиот управен суд. Управниот суд кога ќе ја прими жалбата прво разгледува дали е навремена, целосна и дозволена. Доколку таа не е, ќе ја отфрли со решение во рок од 15 дена од денот на приемот. Доколку, пак, таа е дозволена, Управниот суд ќе ја достави до спротивната странка на одговор. Откако ќе биде примен одговорот на жалбата или откако ќе истече рокот за давање одговор, Управниот суд ќе ја препрати до Вишиот управен суд. Вишиот управен суд може да ја отфрли жалбата доколку Управниот суд не го сторил тоа, а таа е недозволена, ненавремена или нецелосна.

Вишиот управен суд ќе ја испитува првостепената пресуда само во оној дел оспорен со жалбата, во границите на причините наведени во жалбата. Тој по службена должност внимава единствено на причините за ништовност на поединечниот управен акт. Вишиот управен суд може со пресуда да ја одбие жалбата како неоснована и да ја потврди првостепената пресуда, со решение да ја укине првостепената пресуда ако утврди дека постои суштествена повреда на постапката и да го врати предметот на повторно одлучување кај Управниот суд, со решение да ја укине пресудата поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и да го врати предметот на повторно одлучување на Управниот суд освен ако не одлучи сам да спроведе јавна (усна) расправа и со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда.


Доколку правото на жалба не е искористено во управниот спор, а жалбата е дозволена, пресудата на Управниот суд донесена во прв степен е правосилна.

## **12.2. Повторување (обнова) на управно-судската постапка**

Повторувањето на управно-судската постапка е вонредно правно средство кое може да се изјави против судските одлуки донесени во управен спор.

Повторување на управно-судската постапка не може да се поведе по службена должност, туку само по предлог на странката (тужителот, тужената странка или заинтересираното лице).

**Постапката што со одлука на судот е завршена правосилно може, по предлог на странката, да се повтори ако:**

-  **странката дознае за нови факти или најде или стекне можност да употреби нови докази врз основа на кои за странката можела да биде донесена поповолна одлука доколку тие факти или докази би биле употребени во поранешната постапка;**



- ✚ **Европскиот суд за човекови права со правосилна пресуда констатирал повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи или донел одлука врз основа на еднострана изјава на државата за признавање на повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи;**
- ✚ **пресудата е заснована на претходно прашање кое надлежниот суд или јавниот орган дополнително поинаку го решил во битните точки;**
- ✚ **судската одлука е резултат на кривично дело сторено од судија или судски службеник;**
- ✚ **судската одлука е заснована на фалсификувана исправа или во која е заверена невината содржина или одлуката на судот се заснова на лажно сведочење на сведок, вештак или странка;**
- ✚ **при донесувањето на одлуката учествувал судија кој според закон морал да биде изземен, односно кој со решение на судот бил изземен;**
- ✚ **на заинтересираното лице не му била дадена можност да учествува во управниот спор.**

Целта на повторувањето на управниот спор е да се овозможи измена на судска одлука во чие донесување имало пропусти во самиот суд. Имено, се преиспитува утврдената фактичка состојба, па ако се констатира дека таа е поинаква од утврдената, може да дојде до поинаква одлука. Повторувањето на постапката се бара поради поинакви факти и околности, а не поради правни прашања, односно поради погрешна примена на материјалното право.

Предлог за повторување на постапката може да се поднесе во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за причините за повторување, односно во рок од 90 дена од денот на правосилноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права.

**Во предлогот за повторување на постапката мора да се наведе особено:**

- ✚ **ознака на пресудата или решението донесено во постапката чие повторување се бара;**
- ✚ **законскиот основ според кој се бара повторување, околностите од кои произлегува дека предлогот е поднесен во законскиот рок и доказите со кои се поткрепуваат наводите на предлагачот.**












Предлогот за повторување на постапката се поднесува до судот надлежен за решавање. Ако судот утврди дека предлогот е поднесен од неовластено лице или дека не е поднесен навремено или дека странката не го направила веројатно постоењето на законскиот основ за повторување, веднаш ќе го отфрли предлогот со решение.

Доколку судот, пак, го прифати предлогот за повторување, ќе го достави таквиот предлог до другата странка и заинтересираните лица и ќе ги повика во рок од 15 дена од денот на приемот да одговорат на предлогот.

По предлогот за повторување на постапката судот решава со пресуда, по одржано рочиште. Во постапката за повторување се применуваат одредбите од Законот за управните спорови од 2019 година кои се однесуваат на постапката по тужбата и постапката по жалбата.

**Прашања и теми за дискусија и есеи:**

- ✚ **Поим на управен спор**
- ✚ **Предмет на управен спор**
- ✚ **Видови управни спорови**

- 
-  **Органи надлежни за вршење на административно-судска контрола во Република Македонија**
  -  **Странки во управен спор**
  -  **Основи за покренување на управен спор**
  -  **Фази во административно-судската контрола**
  -  **Поведување на управен спор**
  -  **Претходна постапка**
  -  **Редовна постапка**
  -  **Донесување судски одлуки**
  -  **Решенија**
  -  **Пресуди**
  -  **Постапка по правни лекови**

## ГЛАВА III – ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА

### 1. Прекршочна постапка

#### **1.1. Поим на прекршок, поделба на судски и административни прекршоци и прекршочни санкции**



Прекршокот и прекршочната одговорност се значајни од аспект на административното право поради фактот што и органите на јавната администрација можат, согласно законските услови, да водат прекршочна постапка и изрекуваат прекршочна санкција. Во таа насока, соодветно внимание ќе се посвети на тие случаи. Сепак, нужно е претходно да стане збор за поимот на прекршокот и прекршочните санкции.

Поимот на прекршокот е даден во Законот за прекршоци од 2019 година каде се предвидува дека прекршок е противправно дело кое со закон е определен како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција. Евидентно е, имено, дека Законот за прекршоците од 2019 година го дефинира прекршокот исклучиво на формалистички начин (како што и Кривичниот законик го дефинира кривичното дело). Што се однесува, пак, до поединечните прекршочни дела, тие се предвидуваат во посебните закони со кои се уредуваат разни општествени односи и прашања (како што се законите кои ги уредуваат безбедноста во сообраќајот, јавниот ред и мир, заштитата на животната средина и бројни други).

Законот за прекршоците од 2019 година, понатаму, точно определува за кои прекршоци постапката може да ја води и санкцијата може да ја изрече орган на јавната администрација (кој во законот е наречен прекршочен орган). Овие прекршоци теоријата ги нарекува административни. Наспроти нив постојат и судските прекршоци, односно прекршоците за кои постапката може да ја води и санкцијата може да ја изрече исклучиво суд. Така, Законот за прекршоците од 2019 година предвидува дека органите на јавната администрација можат да водат прекршочни постапки и изрекуваат прекршочни санкции за одделни прекршоци за кои глобата е утврдена до најмногу 250 евра во денарска противвредност за физичко лице, 500 евра во денарска противвредност за одговорно лице во правно лице и службено лице и 1000 евра во денарска противвредност за правно лице. По исклучок, орган на јавната администрација може да води прекршочна постапка и изрекува прекршочна санкција и кога се предвидени повисоки глоби од предвидените, доколку тоа е предвидено во законодавството на Европската унија.




Сепак, важно е да се напомене дека ваквата одредба од Законот за прекршоците не значи дека секој прекршок за кој е предвидена глоба во утврдените рамки ќе биде административен. Законот за прекршоците дава само можност за овие прекршоци постапките да ги водат и санкциите да ги изрекуваат органи на јавната администрација. Дали тоа ќе биде случај ќе зависи од одредбите од посебниот закон со кој се предвидува поединечното прекршочно дело. Со други зборови, не е исклучена можноста за извесен прекршок да е предвидена глоба во износ помал од наведените, а сепак надлежноста за водење на прекршочната постапка и изрекување на прекршочната санкција да ја има судот, согласно одредбите од посебниот закон (со кој, на пример, се уредува безбедноста во сообраќајот, јавниот ред и мир и слично).

**Видови прекршоци:**

-  **Судски прекршоци – прекршоци за кои постапка води и санкција изрекува суд.**
-  **Административни прекршоци – прекршоци за кои постапка води и санкција изрекува орган на јавната администрација.**

Во случајот кога прекршочната постапка ја води орган на јавната администрација се применуваат процесните одредби содржани во Законот за прекршоците. Дополнително, Законот за прекршоците содржи и упатувачка одредба според која во водењето на прекршочните постапки органите на јавната администрација супсидиерно го применуваат Законот за општата управна постапка.

**Административни прекршоци, согласно Законот за прекршоците, се оние за кои е предвидена глоба во помал износ од:**

-  **250 евра за физичко лице;**
-  **500 евра за одговорно лице во правно лице или службено лице;**
-  **1000 евра за правно лице.**





**Надлежноста на органот на јавната администрација за води прекршочна постапка и изрекува прекршочна санкција за даден прекршок треба да биде пропишана во посебниот закон во кој е пропишан самиот прекршок. Посебниот закон во кој се пропишува прекршокот не може да предвиди надлежност за водење на прекршочната постапка на орган на јавната администрација доколку глобата за соодветниот прекршок е повисока од максималните износи предвидени во Законот за прекршоците.**

**Кога води прекршочна постапка органот на јавната администрација постапува согласно процесните одредби од Законот за прекршоците, а за сите прашања на постапката кои не се уредени со него се применуваат општите правила на административното процесно право (Законот за општата управна постапка).**

За сторен прекршок се изрекуваат:

1. Прекршочни санкции за физички лица (полнолетни);
2. Прекршочни санкции за правни лица;
3. Посебни прекршочни мерки.

Законот за прекршоците понатаму предвидува повеќе санкции за секој од наведените сторители. Така, за полнотелните сторители, физички лица, се предвидуваат следниве санкции:

-  **Опомена;**
-  **Општокорисна работа (во траење од најмногу 30 дена);**
-  **Глоба од 15 до 250 евра во денарска противвредност, освен ако со законодавството на Европската унија не е поинаку определено за извесни прекршоци (имено, со посебните закони може да се пропише и повисок износ на глоба за даден прекршок доколку тоа е предвидено во законодавството на Европската унија);**
-  **Негативни поени (кои се регистрираат во возачката книшка за определени прекршоци во областа на сообраќајот и други прекршоци определени со закон);**

- 
- ✚ Престанок на важење на возачка дозвола (ја изрекува само суд и откако ќе престане да важи возачката дозвола не може да се стекне нова во текот на шест месеци);
  - ✚ Забрана за управување со моторно возило (30 дена до една година);
  - ✚ Забрана за вршење професија, дејност или должност (најдолго до една година ако ја изрече суд, односно од три до 30 дена ако ја изрече орган на јавната администрација);
  - ✚ Протерување на странец од земјата (судот го протерува странецот во период од една до десет години или засекогаш);
  - ✚ Забрана за влез и присуство на спортски натпревари (судот изрекува забрана во траење од најмногу три години) и
  - ✚ Забрана за користење на субвенции и други средства обезбедени од Буџетот (судот ја изрекува во траење од најмногу три години).

Притоа, во Законот за прекршоците се предвидени следниве услови за изрекување на прекршочни санкции на физички лица:

- ✚ Глобата се пропишува и изрекува како главна санкција;
- ✚ Опомената се изрекува како самостојна прекршочна санкција или во замена за глоба кога се работи за прекршок сторен под такви олеснувачки околности кои го прават особено лесен или кога со нејзиното изрекување се постигнува целта на законот;
- ✚ Општокорисната работа се изрекува како самостојна прекршочна санкција или во замена за глоба кога глобата не може да биде извршена;
- ✚ Негативните поени се изрекуваат како замена на глобата;
- ✚ Престанокот на важење на возачка дозвола или забрана за управување со моторно возило се изрекуваат со глоба, опомена или како самостојни прекршочни санкции во случаите предвидени со закон;
- ✚ Забраната за вршење на професија, дејност или должност се изрекува како самостојна прекршочна санкција, а во случај на повторно сторување на прекршокот се изрекува заедно со глоба;
- ✚ Протерувањето странец од земјата се изрекува заедно со глоба, опомена или како самостојна прекршочна санкција во случаите предвидени со закон;
- ✚ Забраната за влез и присуство на спортски натпревари се изрекува заедно со глобата или како самостојна прекршочна санкција во случаите определени со закон;
- ✚ Забраната за користење на субвенции и други средства обезбедени од Буџетот се изрекува заедно со глобата, опомената или како самостојна прекршочна санкција во случаите определени со закон.

Во Законот за прекршоците се предвидени и повеќе санкции за правните лица, односно вкупно три:

- ✚ Глоба;
- ✚ Опомена и
- ✚ Привремена забрана за вршење на одделна дејност.

Она што се јавува како позитивна новина во Законот за прекршоците од 2019 година во однос на Законот за прекршоците од 2015 година е воведувањето на

---

своевидна градација на правните лица од аспект на висината на глобата предвидена за нив. Така, предвидено е дека глобата:

- ✚ не може да биде помала од 50 ниту повисока од 1000 евра за микро трговец,
- ✚ не може да биде помала од 50 ниту повисока од 2000 евра за мали трговци,
- ✚ не може да биде помала од 250 ниту поголема од 6000 евра за средни трговци, односно
- ✚ не може да биде помала од 250 ниту поголема од 10,000 евра за големи трговци.

Значи, законски предвидени санкции за полнолетни сторители на прекрок се:

- ✚ Глоба од 15 до 1000 евра
- ✚ Опомена
- ✚ Престанок на важење на возачка дозвола (една година и повеќе)
- ✚ Забрана за управување со моторно возило (од 30 дена до една година)
- ✚ Забрана за вршење професија, дејност или должност (од 3 до 15 дена прекршочен орган, а суд од една до пет години)
- ✚ Протерување на странец од земја (од една до десет години, само суд)
- ✚ Задолжително лекување на алкохоличари или наркомани - лица со болести на зависности (до две години, само суд).

На крајот, прекршочни санкции спрема правни лица се следниве:

- ✚ Глоба од 200 до 5000 евра и
- ✚ Привремена забрана за вршење одделна дејност (судот може да изрече од шест месеци до пет години, органот на управа може да изрече од 3 до 30 дена).

Во Законот за прекршоци, постои и категорија на т.н. посебни прекршочни мерки:

- ✚ Конфискација на имот и имотна корист прибавени со прекршок
- ✚ Одземање на предмети прибавени со прекршок.

Првата од овие две мерки, може да ја изрече само суд, никако не и прекршочен административен орган. Но, затоа пак, одземањето на предмети може да биде и мерка што може да ја изрече прекршочниот орган овластен да води прекршочна постапка против определен прекршок (покрај судот), се разбира, доколку со материјалниот пропис според кој работи тој орган е предвидена и точно определена оваа мерка и е ставена во негова надлежност.



Покрај водењето на целосна прекршочна постапка, предвидена е и законска можност за водење на мандатна, односно скратена прекршочна постапка. Тоа ќе биде случај кога службеното лице ќе утврди дека е сторен прекршок, па на сторителот ќе му врачи покана за плаќање на глоба, во рок од осум дена од врачувањето на поканата. Ако сторителот не ја плати доброволно глобата, службеното лице ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд односно прекршочен орган, со што мандатната, се претвора во редовна прекршочна постапка.

## 2. Поим на прекршочна постапка и надлежни органи за нејзино спроведување

Прекршочната постапка претставува збир на процесни дејствија за откривање и казнување на сторител на прекршок, преземени од страна надлежните органи.

Постојат два вида органи надлежни за водење на прекршочна постапка:







1. Суд - основниот суд е надлежен за водење прекршочна постапка за прекршоците за кои е предвидена судска надлежност во прв степен и во тој случај постапката ја води и суди судија поединец;
2. Прекршочен орган, во чие својство може да се јават следниве органи:

-  орган на управа или организација со јавни овластувања
-  друг орган што врши јавни овластувања на надзор над спроведување на закони со кои се пропишани прекршоци

Второстепената прекршочна постапка против пресуди донесени од страна на основниот суд, ја води апелациониот суд. Постапката пак, по жалба против првостепеното решение за прекршоци донесено од управен орган, организација или друг орган со јавни овластувања, се води пред Управниот суд. Во овој случај, Управниот суд се јавува како второстепена инстанца во однос на прекршочните решенија донесени во вонсудска постапка. Како што е наведено и во делот за надлежностите на Управниот суд, решавањето по прекршочни тужби се врши задолжително како спор на полна јурисдикција, односно во прекршочните постапки, Управниот суд е должен мериторно да го реши предметот. Тоа значи дека пресудата на Управниот суд, треба или да ја потврди законитоста, или пак, во целост да го замени оптуженото решение на прекршочниот орган.

### 2.1. Првостепена постапка пред прекршочен орган

Законот за прекршоци во однос на определувањето на предметот на надлежност на прекршочниот орган (значи, станува збор за вонсудска надлежност за прекршоци), ги содржи и генералната клаузула и позитивната енумерација. Според општата клаузула, прекршочниот орган е надлежен за водење прекршочни постапки кога со закон му е пропишана исклучива надлежност за тоа. Според позитивната енумерација пак, прекршочниот орган е надлежен да води прекршочни постапки по сите прекршоци за кои е предвидена некоја од следниве санкции:

-  Глоба во точно определен износ;
-  Глоба за физичко лице до 500 евра;
-  Глоба за правно лице до 1000 евра;
-  Изрекување глоба на самото место;
-  Забрана за управување со моторно возило до 30 дена;
-  Забрана за вршење дејност или професија од 3 до 15 дена;




Согласно Законот за прекршоци, во секој прекршочниот орган потребно е да се формира Комисија за одлучување по прекршок. Таа комисија всушност, во име на прекршочниот орган, треба да ги води прекршочните постапки и да изрекува прекршочни казни доколку има простор за тоа, односно да донесува прекршочни решенија. Комисијата за одлучување по прекршок, Законот утврдува да биде составена од „овластени службени лица со соодветен степен на стручна подготовка и работно искуство, од кои најмалку еден е дипломиран правник со правосуден испит“. Очигледно








е дека условите за избор на членови на прекршочните комисии се дадени само начелно и општо, би рекле рамковно. Целта за ваквото законско решение, е тие рамки да бидат пополнети, односно критериумите да бидат точно специфицирани од страна на секој прекршочен орган одделно, а тоа да биде сторено со материјалните прописи по кои работи соодветниот прекршочен орган и во кои се предвидени прекршоците кои се предмет на надлежност на тој орган.

За поведување на прекршочна постапка, важат и официјалната и странечката максима.

**Така, прекршочната постапка се поведува:**

-  по службена должност,
-  по барање од овластено лице или овластен орган
-  или по барање на оштетениот.

**Барањето за поведување прекршочна постапка, треба да содржи:**

-  Основни податоци за идентитетот на сторителот;
-  Фактички опис на прекршокот;
-  Правна квалификација на прекршокот (освен кога подносител е оштетениот);
-  Докази што треба да се изведат;
-  Потпис на подносителот на барањето.

За да може постапката да се поведе против определен сторител, со цел тој да биде казнет заради неговите незаконите постапки, неговиот идентитет мора да биде наведен во барањето за поведување на прекршочна постапка.

После изнесувањето на основните податоци за неговиот идентитет, барањето треба да содржи фактички опис на прекршокот, значи во барањето да биде објаснето што се случило, кои дејствија и активности, спротивно на законот, биле, или пак не биле, преземени од страна на прекршителот, односно лицето против кое се бара поведување на прекршочна постапка.





Кога барањето го поднесува самиот прекршочен орган, по службена должност, или пак тоа го прави друго овластено лице или овластен орган, тогаш барањето задолжително треба да содржи и правна квалификација на прекршокот. Овој елемент на барањето не е задолжителен, само кога подносител е самата оштетена страна.

Понатаму, во барањето се наведуваат сите докази што треба да бидат изведени во текот на постапката, со цел да се утврди фактичката состојба, а со тоа и материјалната вистина и врз основа на тоа, прекршочниот орган да може да донесе законито и издржано решение.

На крајот, потписот на подносителот на барањето е утврден како задолжителен битен елемент на барањето за поведување прекршочна постапка.

Врз основа на барањето поднесено до него, ако прекршочниот орган утврди дека постојат законските услови за спроведување прекршочна постапка, тој е должен постапката да ја спроведе и да донесе одлука за прекршок. Ако не се исполнети законските услови, прекршочниот орган е должен во рок од 30 дена писмено да го иавести подносителот на барањето за тоа дека нема да донесе одлука за прекршок, односно дека нема да поднесе барање за поведување прекршочна постапка до надлежниот суд, како и за причините за таквата негова одлука.

**Одлуката за прекршок на прекршочниот орган, исто како и решението донесено во административна постапка, мора да ги содржи следниве елементи:**

-  **Вовед**
-  **Диспозитив**
-  **Образложение**
-  **Поука за право на судска заштита (тужба)**




Воведот на одлуката содржи: назив на нејзиниот доносител, име и презиме на членовите на прекршочната комисија, име и презиме на сторителот на прекршокот и на неговиот бранител, и секако, прекршокот што е предмет на постапката.

Диспозитивот содржи: опис на прекршокот, санкцијата што се изрекува за сторениот (описаниот) прекрок, или пак констатација дека постапката се запира, ако не постоеле понатамошни услови за нејзино водење.






Образложението се надоврзува на диспозитивот и ги содржи сите докази и околности на кои се заснова диспозитивот.

На крајот, како и решенијата на јавната администрација донесени во управна постапка, така и одлуките на прекршочните органи по спроведена прекршочна постапка, мораат да содржат правна поука, која во овој случај се состои во поука на странките дека имаат право на судска заштита, односно право со тужба да покренат управен спор против донесената одлука.

Битно е да се истакне дека во целата прекршочна постапка пред прекршочните органи се применуваат неколку видови на закони:

-  Законот за прекршоци како општ, рамковен закон, односно *lex generalis*;
-  Законот за општа управна постапка како *lex specialis*, само кога е надлежен прекршочен орган, бидејќи Законот за прекршоци содржи упатувачка норма за примена на ЗОУП;
-  Соодветниот закон со кој е пропишан прекршокот (материјален закон со кој е основан или по кој работи прекршочниот орган како орган на јавната администрација).

### 3. Второстепена прекршочна постапка - судска заштита

-  **Надлежен орган: Управен суд**
-  **Поведување: тужба**
-  **Рок: 8 дена од доставување на одлуката**
-  **Предмет: одлука за прекршок (решение) донесена од прекршочен орган**
-  **Дејство: тужбата го одлага извршувањето на одлуката за плаќање глоба во износ од над 100 евра за поединец или 1000 евра за правно лице**

Како што веќе е наведено, Управниот суд во прекршочните постапки се јавува како втора и истовремено судска инстанца во однос на одлуките донесени од страна на прекршочните органи.

И оваа постапка пред Управниот суд, како и секоја друга, се поведува со тужба која ги содржи истите елементи како и секоја тужба за поведување управен спор, наведени и детално објаснети во претходната глава од учебникот.

Разликата во однос на општите начела за поведување управен спор се состои во роковите за поднесување тужба. Имено, согласно ЗУС, општиот рок за поведување управен спор изнесува 30 дена од доставување на решението на странка. Но, од овој рок, може се исклучоци, кои мора да бидат утврдени со закон. Токму таков исклучок е направен со Законот за прекршоци, во кој драстично е намален рокот за поднесување тужба против одлука на прекршочниот орган и изнесува 8 дена од доставувањето на одлуката донесена од прекршочниот орган. Ова е сторено со цел да се обезбеди брза









и ефикасна судска заштита на лицата обвинети за прекршок (како и на оштетените, кога на нивно барање е поведена прекршочна постапка), против одлуките за прекршоци донесени во вонсудска постапка.

Секако предмет на тужбата за поведување управен спор пред Управниот суд во сите вакви случаи е решението за прекршок донесено од прекршочен орган.

На крајот, управно-судската заштита која се води за прекршочните предмети има и уште едно отстапување во однос на останатите управни спорови. Таа разлика се огледа во различното дејство на тужбата. Имено, кај прекршоците, тужбата за поведување управен спор го одлага извршувањето на одлуката за плаќање глоба во износ од над 100 евра за поединец или 1000 евра за правно лице. Ова решение е разбирливо, бидејќи доколку се остави алтернатива прекршочниот орган да го изврши наплаќањето на глобата изречена во неговото прекршочно решение, (претпоставка е дека тоа ќе се случува многу често), а тоа биде преиначено во управен спор, должност ќе биде на прекршочниот орган (што значи државата) да изврши обештетување на лицето од кое глобата била наплатена. Секако, во тоа обештетување ќе бидат вклучени и камати, покрај реалниот износ на глобата која му била наплатена. Оттука, поекономично и поефикасно е да се почека завршувањето на управниот спор, па доколку решението на прекршочниот орган се потврди, тогаш и да се спроведе негово извршување. Втората, чисто формално-правна причина за утврдување суспензивно дејство за тужбата, произлегува од фактот дека судската заштита во овој случај претставува второстепена инстанца, а не трет степен што е вообичаен за управно-судската контрола. Оттука, тужбата всушност претставува замена за жалбата, па ги презема и основните својства на жалбата како правен лек, меѓу кои, во прв ред, се вбројува суспензивноста.

Во Законот за прекршоци, утврдени се и причините поради кои може да се поднесе тужба против одлука донесена од прекршочниот орган.

**Така, причини за поднесување тужба се:**















-  Повреда на материјален закон;
-  Повреда на процесен закон заради ненадлежност или формални недостатоци на одлуката;
-  Погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба;
-  Нови факти и докази кои тужителот без вина не ги знаел или не бил во можност да ги предложи во постапката;
-  Висина на изречената глоба;
-  Постоене на можност за ослободување од санкција или ублажување на глоба;
-  Изречени санкции одземање на предмети;
-  Трошоци на постапката.

Која и да било од странките во прекршочната постапка биде незадоволна од решението на прекршочниот орган заради некоја од причините погоре наведени, има право со тужба да поведе управен спор пред Управниот суд, наведувајќи го во тужбата основот за оспорување на донесеното прекршочно решение.

Сосема за крај, уште една би го повториле законското правило дека Управниот суд при решавање по тужби поднесени против акти на прекршочен орган мора задолжително да го реши спорот во полна јурисдикција, т.е. мериторно со пресуда да ја реши прекршочната работа.

---

**Прашања и теми за дискусија и есеи:**

-  **Поим на прекршок**
-  **Прекршочни санкции**
-  **Видови**
-  **Услови за изрекување**
-  **Мандатна (скратена) прекршочна постапка**
-  **Прекршочна постапка**
-  **Поим на прекршочна постапка**
-  **Надлежни органи за водење прекршочна постапка**
-  **Надлежност на прекршочните органи**
-  **Состав на прекршочен орган**
-  **Поведување на прекршочна постапка**
-  **Одлука за прекршок**
-  **Примена на закони**
-  **Второстепена постапка (судска заштита)**

---

## Библиографија

### Учебници и други учебни помагала:

1. Aman A., Mayton W. Administrative Law, 3<sup>rd</sup> edition, West Academic Publishing, 2014
2. Aronson M., Groves M., Weeks G. Judicial Review of Administrative Action and Government Liability, Sixth Edition, Lawbook Co., Australia, 2016
3. Craig P. UK, EU and Global Administrative Law – foundation and challenges, Cambridge University Press, 2015
4. Craig P. EU Administrative Law, Third Edition, Oxford University Press, 2018.
5. Давитковски Б., Павловска-Данева А. Новата управно-судска контрола над управата во РМ, Зборник на трудови на Правниот факултет, 2006, Скопје
6. Davitkovski B., Pavlovska Daneva A., Bitrakov K. Overview of the new regulatory violations legal framework of the Republic of North Macedonia, Pravni život broj 10, tom II, 2019.
7. Гелевски С. Управно процесно право, Скопје, 2003
8. Kerševan E., Androjna V. Upravno procesno parvo – Upravni postopek in upravni spor, 2 spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2017
9. Ljubanović, B., Britvić, V. (2011). *Vrste upravnih sporova [Types of Administrative Disputes]*. Croatian and Comparative Public Administration, year 11 (2011), no. 3, pp. 753-772.
10. Lilic, Upravno Pravo, Beograd, 1995
11. Nehl H.P. Principles of Administrative Law in EC Law, Hart Publishing, 1999.
12. Popovic Stavoqub: Upravno pravo, Beograd, 1980
13. Popovic, S., Upravno pravo, Savremena administracija, 1978
14. Savignu, J., L'Etat contre les communes, Seuil, 1971
15. Schmitt, Ch., Le maire de la commune rurale, Seuil, 1971
16. Simon, Smithburg, Thompson, Public Administration, Knopf, 1950
17. Stjepanovic Nikola: Upravno pravo u SFRJ, Beograd, 1978
18. Томић З, Опште управно право, Правни факултет Универзитет у Београду, 2012
19. Томић З, Управни спор и управно судовање у савременој Србији – неки реформски проблеми и правци новелирања, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, 1/2010
20. F. Funk W., A. Shapiro R. Weaver I. R. Administrative Procedure and Practice – A Contemporary Approach, Sixth Edition, West Academic Publishing, 2018

### ЗАКОНИ И ДРУГИ ПРОПИСИ:

1. Устав на Република Македонија (Службен весник бр. 52/91)
2. Закон за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018, 275/2019 и 14/2020)
3. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 143/2019 и 14/2020)
4. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
5. Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (Службен весник бр. 130/2014, 53/2016 и 11/2018)
6. Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (Службен весник бр. 51/2011; 148/2013; 41/2014; 130/2014; 53/2016 и 11/2018)
7. Закон за општата управна постапка (Службен весник бр. 124/2015)
8. Закон за општата управна постапка (Службен весник бр. 38/2005, 110/2008, 118/2008, 51/2011)
9. Закон за управни спорови (Службен весник бр. 96/2019)
10. Закон за управните спорови (Службен весник бр. 62/2006, 27/2008, 117/2009, 150/2010, 171/2010)
11. Закон за прекршоците (Службен весник бр. 62/06)
12. Закон за прекршоците (Службен весник бр. 96.2019)

---

13. Закон за прекршоците (Службен весник на РМ, бр. 124/2015)

14. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник бр. 12/2019).

**ЗАКОНИ И ДРУГИ ПРОПИСИ НА СТРАНСКИ ДРЖАВИ:**

15. Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, Federal Law Gazette I стр. 686 од 1991.

16. the Federal Law Gazette I page 1151

17. Закон о управним споровима, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2009.

18. Закон о управним споровима, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 19/02,

19. 88/07, 83/08 i 74/10.

20. Закон о управnem sporu, Uradni list Republike Slovenije, št. 105-2006.

21. Закон о управним споровима, Narodne novine Hrvatske, br. 20/2010.

---

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да биде репродуциран на било кој начин без претходна писмена согласност на авторот.

Е-издание: [http://ukim.edu.mk/mk\\_content.php?meni=53&glavno=41](http://ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53&glavno=41)